

**Universidade Federal de Pernambuco  
Centro de Ciências Sociais e Aplicadas  
Departamento de Ciências Administrativas  
Programa de Pós-Graduação em Administração - PROPAD**

Processo de Formação das Estratégias do Banco Central  
do Brasil no Desenvolvimento das Microfinanças após o  
Plano Real (1994-2004)

Clovis de Lima Barbosa Junior

**Recife, 2005**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

**CLASSIFICAÇÃO DE ACESSO A TESES E DISSERTAÇÕES**

Considerando a natureza das informações e compromissos assumidos com suas fontes, o acesso a monografias do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Pernambuco é definido em três graus:

- "Grau 1": livre (sem prejuízo das referências ordinárias em citações diretas e indiretas);
- "Grau 2": com vedação a cópias, no todo ou em parte, sendo, em consequência, restrita a consulta em ambientes de biblioteca com saída controlada;
- "Grau 3": apenas com autorização expressa do autor, por escrito, devendo, por isso, o texto, se confiado a bibliotecas que assegurem a restrição, ser mantido em local sob chave ou custódia;

A classificação desta dissertação se encontra, abaixo, definida por seu autor.

**Solicita-se aos depositários e usuários sua fiel observância, a fim de que se preservem as condições éticas e operacionais da pesquisa científica na área da administração.**

---

Título da Monografia: Processo de Formação das Estratégias do Banco Central do Brasil no Desenvolvimento das Microfinanças após o Plano Real (1994-2004)

Nome do Autor: Clovis de Lima Barbosa Junior.

Data da aprovação: 29 de março de 2005

Classificação, conforme especificação acima:

Grau 1

Grau 2

Grau 3

Recife, 29 de março de 2005

-----  
Assinatura do autor

Universidade Federal de Pernambuco  
Centro de Ciências Sociais Aplicadas  
Curso de Mestrado em Administração

**Clovis de Lima Barbosa Junior**

**Processo de Formação das Estratégias do Banco  
Central do Brasil no Desenvolvimento das  
Microfinanças após o Plano Real (1994-2004)**

Orientador: Prof. Walter Fernando Araújo de Moraes, Ph.D.

Dissertação apresentada como requisito complementar para obtenção do grau de Mestre em Administração, área de concentração em Mercados Competitividade e Desempenho, do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Pernambuco.

Recife, 2005.

Universidade Federal de Pernambuco  
Centro de Ciências Sociais Aplicadas  
Departamento de Ciências Administrativas  
Programa de Pós-Graduação em Administração - PROPAD

## **Processo de Formação das Estratégias do Banco Central do Brasil no Desenvolvimento das Microfinanças, após o Plano Real (1994-2004)**

**Clovis de Lima Barbosa Junior**

Dissertação/Tese submetida ao corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Pernambuco e aprovada em 29 de março de 2005.

Banca examinadora:



Walter Fernando Araújo de Moraes, Ph.D. UFPE (orientador)



Rodrigo Bandeira de Mello, Doutor UNIVALI-SC (examinador externo)



Eduardo de Aquino Lucena, Doutor, UFPE (examinador interno)

Dedico a minha família e aos amigos que sentiram minha  
ausência durante a elaboração desse trabalho, pela  
compreensão e paciência nos momentos mais difíceis.

## **Agradecimentos**

Agradeço ao meu orientador, Professor Walter Fernando Araújo de Moraes, pela ajuda e empenho no trabalho de orientação dessa dissertação.

Agradeço também ao Banco Central do Brasil pelo patrocínio parcial dessa pesquisa na concessão de licença para conclusão desse trabalho, por meio do Programa de Pós-Graduação da instituição. Sou muito grato aos entrevistados que colaboraram com a pesquisa, concedendo preciosas informações sobre o processo aqui estudado.

Agradeço a Adriane Martins pela gentil contribuição da revisão ortográfica; ao PROPAD pela oportunidade de realizar essa pesquisa e ter contato com os mestres, alunos e funcionários do programa durante o período de aprendizado e enriquecimento intelectual.

## **Resumo**

A presente pesquisa é um trabalho de natureza qualitativa, descritiva, histórico e contextual, com uso de estratégia de estudo de caso. O objeto da análise foi o Banco Central do Brasil, tendo sido estudado o processo de formação das estratégias de desenvolvimento das microfinanças após o Plano Real (1994-2004). No tema microfinanças abordou-se o cooperativismo de crédito, as sociedades de crédito ao microempendedor, os correspondentes bancários e outras ações. Foi proposto modelo nacional para compreender o desenvolvimento das microfinanças juntamente com uma análise das etapas desse processo. Concluiu-se que a formação das estratégias ocorreu de maneira emergente, não planejada, e amparada no incrementalismo lógico.

Palavras-chave: Banco Central do Brasil. Processo. Formação. Estratégia. Plano Real. Microfinanças.

## **Abstract**

The present research is a work of qualitative, descriptive, historical and contextual nature, using the study case research strategy. The subject of analysis was the Central Bank of Brazil, and its strategy formation process to the developing microfinance market after the Real Plan (1994-2004) was its unit of analysis. The microfinance approach included credit union, credit institutions to microentrepreneur, and bank correspondents, as other actions. A national model was proposed to understand the microfinance market development as well as the phases of the process. The author sustains that the process of strategy formation occurred as an emerging manner, not planned and based on logic incrementalism.

Key-words: Central Bank of Brazil. Process. Formation. Strategy. Real Plan. Microfinance.

## Lista de Figuras

Figura 1 (2) – Modelo de Pettigrew	25
Figura 2 (2) – Modelo de Idenburg	26
Figura 3 (2) – Modelo de Mintzberg	34
Figura 4 (3) – Organograma atual da DINOR do BACEN	45
Figura 5 (3) – Taxa de inflação índice IGP-10 e IGP	48
Figura 6 (3) – Valor percentual do PIB total e per capita	48
Figura 7 (3) – Taxa de juros Selic, antes e depois do Plano Real	49
Figura 8 (3) – Taxa de câmbio e saldo das reservas internacionais	52
Figura 9 (3) – Índice Mensal IBOVESPA e variação percentual	53
Figura 10 (3) – Diagrama de possibilidades de atuação em microfinanças	58
Figura 11 (3) – Sistema Cooperativismo	61
Figura 12 (3) – Número de cooperativas de crédito e evolução normativa	62
Figura 13 (3) – Possibilidade de associação conforme tipo de cooperativa singular	63
Figura 14 (3) – Matriz de possibilidades de cooperativas de crédito	64
Figura 15 (4) – Análise da contribuição das entrevistas	80
Figura 16 (5) – Evolução do modelo brasileiro de microfinanças	98
Figura 17 (5) – Fatores atuantes na formação das estratégias do BACEN	106
Figura 18 (5) – Principais elementos contextuais internos e externos do BACEN	107
Figura 19 (5) – Estágios do mercado de microfinanças	110

## Lista de Quadros

Quadro 1 (3) – Presidentes do Banco Central do Brasil (1993-2004)	40
Quadro 2 (3) – Estrutura do BACEN entre 1993 e 2004	43
Quadro 3 (3) – Área de Normas e Organização do Sistema Financeiro DINOR (1993-2004)	44
Quadro 4 (3) – Subunidades do DEORF e do DENOR (2004)	46
Quadro 5 (3) – Empresas cooperativas x não cooperativas	59
Quadro 6 (3) – Consolidação das mudanças normativas, outras ações e eventos	70
Quadro 7 (4) – Relação dos entrevistados	78
Quadro 8 (4) – Relação de entrevistas por data e local	79
Quadro 9 (4) – Duração das entrevistas por cargo	79
Quadro 10 (4) – Roteiro de entrevistas e objetivos geral e específicos	83
Quadro 11 (5) – Características dos segmentos	87
Quadro 12 (5) – Fatores incentivadores e restritivos do modelo brasileiro	97

## Abreviações

ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP	Agência Nacional do Petróleo
APO	Administração Por Objetivos
ARH	Administração de Recursos Humanos
BACEN	Banco Central do Brasil
BB	Banco do Brasil
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CB	Correspondente Bancário
CC	Cooperativa de Crédito
CEF	Caixa Econômica Federal
CMN	Conselho Monetário Nacional
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
DENOR	Departamento de Normas do Banco Central do Brasil
DEORF	Departamento de Organização do Sistema Financeiro Nacional
DINOR	Diretoria de Normas do Banco Central do Brasil
DIPEC	Diretoria de Política Econômica
DIPOM	Diretoria de Política Monetária
FGC	Fundo Garantidor de Créditos
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIBRA	Federação das Indústrias de Brasília
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial de Microfinanças
IMF	Instituição de Microfinanças
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MP	Medida Provisória
ONG	Organização Não-Governamental
OSCIP	Organização Social de Interesse Público
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento

PAC	Posto de Atendimento Cooperativo
PIB	Produto Interno Bruto
PROCORF	Controle de Processos do DEORF
PROER	Programa de Estimulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional
PROES	Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária
RAET	Regime de Administração Especial Temporária
SCM	Sociedade de Crédito ao Microempreendedor
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SFN	Sistema Financeiro Nacional
SUMOC	Superintendência da Moeda e do Crédito
UNICAD	Sistema de Informações de Instituições de Interesse do Banco Central do Brasil

# Sumário

1	Introdução	14
1.1	Propósito da pesquisa	15
1.2	Questão de pesquisa	16
1.3	Objetivos	16
1.3.1	Objetivo geral	16
1.3.2	Objetivos específicos	17
1.4	Justificativa da pesquisa	17
1.5	Limitações da pesquisa	19
2	Revisão de literatura	21
2.1	O contexto no processo de mudança e adaptação	23
2.2	Modelos teóricos de formação de estratégias	25
2.2.1	Visões do processo de desenvolvimento de estratégias	25
2.2.2	Estilos de estratégias	28
2.2.3	Estratégias deliberadas e emergentes	33
2.2.4	Incrementalismo lógico	34
3	A organização	38
3.1	História	38
3.2	Administração	39
3.3	O Plano Real	41
3.4	Estrutura organizacional	42
3.5	Contexto interno e externo	46
3.5.1	Contexto externo	47
3.5.2	Contexto interno da unidade de análise	53
3.6	O desenvolvimento das microfinanças	55
3.6.1	Cooperativas de crédito	58
3.6.2	Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCM)	64
3.6.3	Correspondente bancário	65
3.6.4	Outras ações	67
4	Metodologia	72
4.1	O estudo de caso	72
4.2	Delimitação da pesquisa	75
4.3	A coleta de dados	75
4.4	Seleção dos entrevistados	77
4.5	Roteiro de entrevistas	82
4.6	Análise dos dados	83
5	O processo de desenvolvimento das microfinanças	86
5.1	Bancarização e democratização do crédito	86
5.1.1	Sociedade de Crédito ao Microempreendedor (SCM)	87
5.1.2	Correspondente bancário	91
5.1.3	Cooperativa de crédito	93
5.1.4	Outras ações	95
5.2	O modelo brasileiro de microfinanças	97
5.3	O processo de desenvolvimento das microfinanças	107

5.3.1 Legitimação	110
5.3.2 Processo não planejado e reativo	111
5.3.3 Processo incremental	114
5.4 Análise dos dados à luz dos modelos teóricos	115
6 Conclusão	117
Referências	119
APÊNDICE A - Dados de cooperativas de crédito por sistema (1993-2002)	124
APÊNDICE B – Mudanças normativas relevantes nas políticas de microfinanças	126
APÊNDICE C1 – Roteiro de entrevistas	129
APÊNDICE C2 – Roteiro de entrevistas	132
APÊNDICE D – Lista de entrevistados	134

# 1 Introdução

---

A presente dissertação é uma pesquisa de natureza qualitativa; descritiva, quanto ao tratamento e à análise dos dados; e histórica e contextual, no aspecto metodológico, adotando como estratégia de pesquisa o estudo de caso.

É apresentado um capítulo de introdução onde constam: o propósito da pesquisa, a questão de pesquisa, os objetivos, geral e específicos, a justificativa da pesquisa e as limitações do estudo.

O segundo capítulo trata do referencial teórico, nele é delineado o papel do contexto no processo de mudança e adaptação estratégicas, com apresentação dos modelos teóricos de visões do processo, estilos de estratégias e incrementalismo lógico.

No terceiro capítulo, sobre a organização objeto do estudo de caso, a história da instituição, a administração, o Plano Real, a estrutura organizacional e os contextos internos e externos são apresentados. Ainda, a seção sobre o desenvolvimento das microfinanças está subdividida em cooperativismo de crédito, Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCM), correspondente bancário e outras ações da instituição.

O quarto capítulo é destinado à apresentação da metodologia adotada e aborda o estudo de caso, a unidade de análise, a seleção dos entrevistados, o roteiro de entrevistas e a análise dos dados.

O quinto capítulo descreve o processo de desenvolvimento das microfinanças para os segmentos desenvolvidos pelo BACEN (cooperativas de crédito, SCM e correspondente bancário, e outras ações), o modelo brasileiro, seus estágios, assim como a questão da

legitimação, do processo não planejado e incremental, ocorrendo nesse momento análise da adequação aos modelos teóricos.

Por fim, o sexto capítulo traz a conclusão do trabalho, demonstrando o atendimento dos objetivos da pesquisa.

## **1.1 Propósito da pesquisa**

No atual cenário com a maior interdependência dos mercados, fatores estratégicos se tornam cada vez mais importantes no mundo das organizações. O papel do governo na regulamentação torna-se fundamental, tanto para coibir ações indesejadas, quanto para disciplinar os mercados. Os governos nacionais e até mesmo organismos transnacionais têm exercido esse papel por meio das suas agências reguladoras e fiscalizadoras. No Brasil, alguns órgãos e autarquias exercem as tarefas de fiscalização e regulamentação dos mercados, por exemplo: Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), Agência Nacional do Petróleo (ANP), Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), Banco Central do Brasil (BACEN). Tais entidades estatais têm grande influência na formação das estratégias daquelas organizações nos mercados que atuam. Contudo, a formação das estratégias dessas entidades normalmente passa por zonas desconhecidas, caindo no bojo do mundo político e técnico de difícil compreensão. Deste modo, o BACEN foi objeto de estudo dessa pesquisa.

No âmbito do BACEN há uma política de desenvolvimento das microfinanças, em consonância com a sua missão institucional, executada na área de autorizações e normas, notadamente relacionada com a Diretoria de Normas (DINOR). O BACEN nomeia como sua política de desenvolvimento das microfinanças as ações relacionadas com três tipos de

instituições, o cooperativismo de crédito, as sociedades de crédito ao microempreendedor e o correspondente bancário, além de outras ações para desenvolvimento das microfinanças.

Nesse sentido, a proposta desse estudo é entender como ocorreu o processo de formação das estratégias do Banco Central do Brasil para o desenvolvimento das microfinanças, após o Plano Real, abrangendo o período de 1994 a 2004.

## **1.2 Questão de pesquisa**

Como ocorreu o processo de formação das estratégias do BACEN, durante o período 1994-2004, direcionado ao desenvolvimento das políticas de microfinanças no território nacional, nominalmente cooperativismo de crédito, sociedades de crédito ao microempreendedor e correspondente bancário?

## **1.3 Objetivos**

### **1.3.1 Objetivo geral**

Como forma de orientar e guiar a elaboração da pesquisa foi estabelecido como objetivo geral deste trabalho: analisar como ocorreu o processo de formação das estratégias de desenvolvimento das microfinanças no país no âmbito do Banco Central do Brasil, nominalmente cooperativismo de crédito, sociedades de crédito ao microempreendedor e correspondente bancário, após o Plano Real (1994-2004).

### **1.3.2 Objetivos específicos**

Para atingir o objetivo geral, foi tomado como base, inicialmente, o modelo de formação de estratégias proposto por Pettigrew (1987, p.657), o qual será detalhado adiante, mas que, em síntese, prevê que um estudo contextualizado pode ser representado por um triângulo, cujos vértices são o processo, o conteúdo e o contexto (interno e externo) da mudança estratégica, em que se busca identificar o que mudou nas estratégias (conteúdo), analisar como ocorreram as mudanças estratégicas (processo) e as possíveis explicações para a formação das estratégias.

Portanto, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- a) analisar os processos de formação das estratégias para o desenvolvimento das microfinanças no âmbito do Banco Central do Brasil;
- b) descrever os contextos internos que serviram de base na formação das estratégias do Banco Central do Brasil, no que se refere ao desenvolvimento das microfinanças no país no período de 1994 a 2004;
- c) descrever os contextos externos que serviram de base na formação das estratégias do Banco Central do Brasil quanto ao desenvolvimento das microfinanças no Brasil no período de 1994 a 2004; e
- d) descrever as mudanças estratégicas que ocorreram no período analisado (1994-2004).

## **1.4 Justificativa da pesquisa**

O BACEN como instituição pública tem adquirido cada vez mais importância no cenário econômico ao longo das últimas décadas. Não raro, o BACEN é mencionado como sendo uma "caixa preta", em referência a um sistema fechado, na qual não se conhece o seu conteúdo, apenas que insumos entram, são processados e surgem os resultados desse processo.

O tema microfinanças também tem adquirido grande importância em países em desenvolvimento, por sua capacidade para contribuir com geração de renda, formação de poupança e de financiamento, acesso a serviços financeiros de forma geral para populações de baixa renda etc.

O entendimento acerca de como as estratégias são formuladas no desenvolvimento das microfinanças, no âmbito do BACEN, à luz das teorias a serem abordadas nesse estudo, assim como dos contextos onde estão inseridos os agentes públicos deste órgão, mostram-se relevantes na medida em que o estudo pode contribuir para o desenvolvimento de outros processos, aperfeiçoando-os e desenvolvendo-os.

No campo acadêmico a presente pesquisa se mostra relevante tendo em vista a compreensão de um fenômeno organizacional de instituição pública, contribuindo para que pesquisadores, gestores (públicos e privados) e alunos possam melhor entender como ocorreu o processo de formação estratégica dentro de um órgão como o Banco Central do Brasil, abrindo espaço para que novas pesquisas sejam realizadas. Assim, o conhecimento produzido por esta pesquisa pode ser complementado e aprofundado quanto a outros aspectos relevantes, tomando-se um horizonte de tempo maior, procurando-se entender o fenômeno num contexto mais amplo ou sob óticas teóricas distintas.

Finalmente, o fato de estudar organizações nacionais e instituições públicas contribui para a criação de conhecimento e tecnologias mais adequados à realidade local, no campo da Administração e, mais especificamente, Administração Estratégica.

## 1.5 Limitações da pesquisa

As limitações de recursos não permitiram a realização de número maior de entrevistas acerca do assunto, tendo em vista que a visão de outros atores externos à organização que participaram do processo de formação das estratégias do BACEN relativas ao tema ora abordado, também poderia fornecer outros subsídios acerca do entendimento das estratégias adotadas pela organização. Poderia haver, dessa forma, contribuição por se tratar de visão ampliada do processo de formação da estratégia e da sua efetiva aplicação. Assim, o fato do trabalho estar calcado na visão interna da organização acerca do fenômeno estudado, constituiu-se uma limitação do estudo.

Entretanto, com relação ao número de entrevistas, pode-se observar na Figura 15 (4) que houve saturação dos dados coletados.

Ainda, a própria unidade de análise, tendo em vista que se trata de processo de formação da estratégia de uma política de desenvolvimento das microfinanças dentro da organização, pode encontrar dificuldade quanto à possibilidade de tentar compreender o fenômeno dentro do complexo contexto organizacional. Isolar o processo de formação das estratégias para o desenvolvimento das políticas de microfinanças no âmbito do BACEN, para melhor compreensão, dos demais processos os quais estão envolvidos os agentes e atores ora estudados com inúmeras outras atribuições, pode ser um desafio de difícil implementação.

Relativamente à coleta de dados, uma das maneiras de fazê-la, quanto aos dados primários, é por meio de uma entrevista semi-estruturada com os principais envolvidos no processo de formação das estratégias. Entretanto, a coleta de dados por meio de entrevista pode camuflar os dados e confundir os resultados, pois os entrevistados podem omitir informações se acreditarem serem comprometedoras ou mesmo de pouca relevância. Para minimizar esse risco

foram utilizadas fontes secundárias no sentido de corroborar ou não os dados fornecidos pelos entrevistados.

Outro elemento a se destacar é o viés do próprio pesquisador, no que se refere ao processo de coleta, análise e conclusão dos resultados, que faz parte da organização há mais de quatro anos, dos quais dois anos o profissional esteve envolvido com o tema da pesquisa. Objetivando minimizar esse risco, será observada a aplicação rigorosa dos requisitos que requer a estratégia de pesquisa adotada.

Por outro lado, Patton e Appelbaum (2003) enfatizam a importância de dois fatores presentes no pesquisador: a facilidade de acesso ao objeto de pesquisa e o conhecimento prévio (*preunderstanding*). Com relação a esses elementos, fazer parte da organização contribui para a facilidade de acesso aos dados do objeto de pesquisa, para o entendimento prévio, além de reduzir o tempo de coleta de dados e facilitar o trabalho de pesquisa.

Finalmente, o tema microfinanças não é exclusividade do BACEN, portanto, tem um campo muito mais amplo que extrapola a unidade de análise dessa pesquisa.

## 2 Revisão de literatura

---

Inicialmente dois pontos devem ser enfocados quanto à revisão de literatura aqui apresentada. O primeiro deles está relacionado com a maneira de abordagem do processo de estratégia (*Strategy Process*), englobando uma visão contextualizada, histórica e contínua das mudanças estratégicas, suas condições anteriores, no sentido de se formar um estudo longitudinal. Tal ponto também encontra amparo na visão de Mintzberg (1998) do processo de formação de estratégia como uma metáfora de um animal que deve ser entendido de vários ângulos e por completo.

O segundo ponto está relacionado com a pesquisa substantiva, no qual são abordados modelos teóricos, utilizados para compreender o fenômeno estudado, ou seja, os modelos de Mintzberg sobre estilos ou modos de estratégia: modo planejamento estratégico, empreendedor e adaptativo (MINTZBERG, 1973); das formas de estratégias deliberada, emergente, pretendida, realizada e não-realizada (MINTZBERG, 1978); e dos tipos de planejadores, de direita e de esquerda (MINTZBERG, 1994). As visões do processo de planejamento racional, como um processo de aprendizado, do incrementalismo lógico e estratégia emergente (IDENBURG, 1993) são igualmente revisados.

Abordou-se também o incrementalismo lógico proposto no trabalho de Quinn (1980), no qual as organizações são vistas como um sistema político, cujos administradores desenvolvem estratégias amplas, implementando-as oportunamente. Tal abordagem é considerada como pertencente ao paradigma de poder e política, no entendimento do processo de mudança nas organizações (EISENHARDT e ZBARACKI, 1992, p.24). Nesse sentido, também são abrangidas

as questões de coalizão política de Cyert e March (1963) no processo de formação das decisões estratégicas e de escolha estratégica no seminal trabalho de Child (1972). O trabalho de Quinn (1978) também é classificado por Rouleau e Séguin (1995, p.110) na forma de discurso sócio-político.

Esses modelos teóricos são utilizados para compreender e explicar o processo de formação das estratégias, no atendimento do propósito desse estudo.

Quanto ao primeiro ponto, Van de Ven (1992, p.169) sugere três tópicos inter-relacionados para o estudo de processo em estratégia: a) definição de processo; b) esclarecimento da teoria de processo; e c) planejamento (*design*) de pesquisa na observação do processo, que deve ser consistente com a definição de processo o planejamento da pesquisa (PETTIGREW, 1992, p.7).

Van de Ven (1992, p.169) classifica em três a definição de processo que é encontrada nos diversos estudos sobre estratégia. O primeiro sentido é uma definição lógica, onde uma relação causal é explicada segundo a identificação de variáveis independentes, influenciando em variáveis dependentes. O segundo se refere a uma categoria de conceitos ou variáveis relacionados com ações de indivíduos ou organizações. A terceira definição engloba uma seqüência de eventos explicando como as coisas mudam ao longo do tempo. De modo que esse último conceito é mais amplo e melhor capta o fenômeno de mudança estratégica na proposta desse estudo.

Por sua vez, Pettigrew (1992, p.9) argumenta que a pesquisa baseada em processo de estratégia pode ser coerentemente representada por cinco pressupostos básicos: o estudo do processo através de um número de níveis de análise; interconexões temporais, estudando o processo no passado, presente e futuro; o papel da compreensão “contexto e ação”; busca de explicações holísticas e não lineares para o processo e a necessidade de conectar a análise do processo para explicar e posicionar os resultados.

Pettigrew (1995, p.92) destaca ainda que o grande desafio de um estudo de natureza contextual consiste em conectar o conteúdo, contexto e processo de mudança, no período, para explicar o alcance diferenciado dos objetivos das mudanças.

O objetivo da pesquisa aqui foi a análise e compreensão do processo de formação das estratégias do Banco Central do Brasil no desenvolvimento das microfinanças no país. Portanto, a abordagem de processo foi a terceira de acordo com Van de Ven (1992), a partir de um estudo contextual e longitudinal (PETTIGREW, 1995).

## **2.1 O contexto no processo de mudança e adaptação**

Pettigrew (1987, p.656) propõe uma análise contextualizada da mudança estratégica, devendo ser considerado um estudo que tenha pelo menos os requisitos de definição clara dos níveis de análise e suas interconexões, descrição rica dos processos analisados, análise do processo com base em uma fundamentação teórica calcada em modelos e análise das variáveis do contexto de maneira vertical e horizontal. O nível vertical se refere à interdependência entre níveis mais baixos e maiores na análise do fenômeno. O nível horizontal se refere à interconexão seqüencial entre fenômenos no passado, presente e futuro. Uma abordagem que oferece multinível com ambos aspectos, ou análise vertical e processual, ou horizontal, é tida como de caráter contextualista.

Nesse sentido, a análise dos fenômenos organizacionais deve estar contemplada nos aspectos teóricos e empíricos de forma conexas e dentro de uma escala multinível, ou seja, dentro de um sistema contínuo de tempo, considerando o passado, o presente e o futuro da organização.

O fenômeno da mudança e adaptação da organização pode ser melhor entendido com o auxílio de conhecimento sobre sistemas políticos e culturais, de forma que o contexto da

organização estudada seja identificado nos diversos níveis analisados. Desse modo, Pettigrew (1987) considera que o ponto chave que une os sistemas políticos e culturais é a legitimação, que melhor possibilita a compreensão e a continuidade ou mudança dos valores e crenças que são baseadas as decisões estratégicas que levam a organização a acompanhar ou não as mudanças necessárias para sua sobrevivência.

Assim, conclui Pettigrew (1987, p.665) que há forte associação entre mudança estratégica e pressão ambiental e que as mudanças estratégicas efetivas se dão sob condições de crises. Apesar disso, é fundamental a análise contextualizada dos momentos pré-crise, de crise e estabilização das mudanças. É o que também demonstra o estudo de Mintzberg (1978). Contudo, as crises econômicas ou administrativas não são suficientes para explicar o processo de mudança, pois outros fatores, como a legitimação, fazem parte do processo numa cadeia de eventos onde fatores políticos e culturais têm forte influência.

De acordo com Pettigrew (1987, p.664), fundamental no período de pré-crise é o processo através do qual a ideologia dominante nutrida por contextos anteriores é a primeira a ser desafiada e então mudada. Uma vez que as estratégias gerenciais estejam enraizadas nos sistemas de idéias que são institucionalizadas num setor industrial em determinado período de tempo e são representados em valores, estruturas, sistemas de poder, grupos que controlam as empresas em determinado setor, uma mudança se torna difícil.

O modelo proposto por Pettigrew (1987, p.657) é usado em estudos onde a mudança é entendida como um processo, como nos trabalhos de Borenstein (1999), de Santos (2001) e de Bandeira de Mello (2002).

O modelo é representado por um triângulo cujos vértices constituem três categorias analíticas, conforme a Figura 1 (2). Além do contexto (interno e externo da organização), o conteúdo e o processo são analisados para identificar o processo de mudança e adaptação da

organização. O contexto externo é composto pelos aspectos social, econômico, político e competitivo, enquanto que o contexto interno abrange a estrutura, cultura corporativa e política. O conteúdo é a área ou campo específico de mudança. O processo se refere às ações, reações e interações das diversas partes para a mudança.

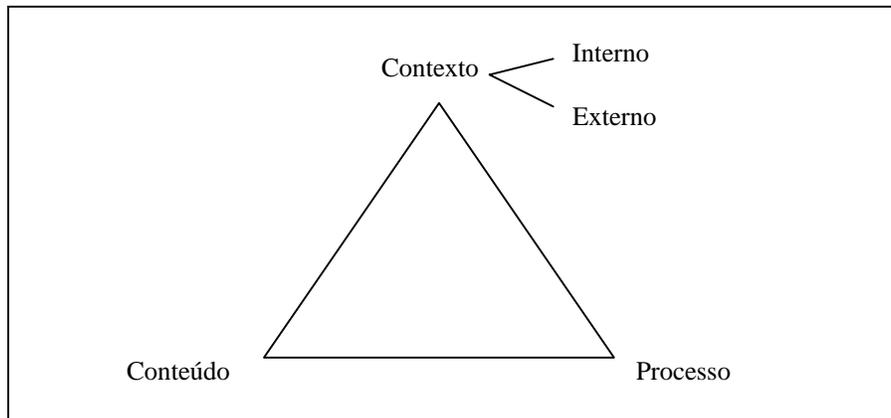


Figura 1 (2) – Modelo de Pettigrew  
Fonte: Pettigrew (1987, p.657)

## 2.2 Modelos teóricos de formação de estratégias

### 2.2.1 Visões do processo de desenvolvimento de estratégias

Para Idenburg (1993, p.133), existem quatro visões do processo de desenvolvimento de estratégias: planejamento racional, planejamento como um processo de aprendizagem, planejamento baseado no incrementalismo lógico e a formação emergente de estratégia.

Idenburg (1993, p.133) analisa as duas dimensões fundamentais, o enfoque nos objetivos e o enfoque no desenvolvimento estratégico para a classificação dos tipos de estratégias. Num formato matricial apresenta quatro visões ou possibilidades que são: planejamento racional,

planejamento como um processo de aprendizado, incrementalismo lógico e estratégia emergente. Esses modelos são inter-relacionados e podem ser representados pela Figura 2 (2).

		Orientação para o objetivo (o quê)	
		forte	fraca
Orientação para o Processo (como)	forte	Incrementalismo lógico	Processo de aprendizagem
	fraca	Planejamento racional	Estratégia emergente

Figura 2 (2) – Modelo de Idenburg

Fonte: Idenburg, 1993, p.133

No planejamento racional, busca-se, principalmente, atingir os objetivos sem se preocupar com o meio ou processo, sendo a Administração por Objetivos (APO) uma representação desse modelo. São modelos sustentados na interatividade, de forma que a missão e os objetivos básicos são determinados a partir de escolhas entre as estratégias alternativas. Planos de implementação são realizados com base nas ameaças e oportunidades externas, forças e fraquezas internas, com a definição de objetivos quantificáveis. Essa metodologia relaciona-se com a macroeconomia e disciplinas técnicas e busca a racionalidade instrumental. A visão do planejamento racional assume que as pessoas agem de forma racional, o que implica que a abordagem tem caráter mais mecanicista.

No planejamento como um processo de aprendizagem os planos estratégicos são insuficientes para garantir as mudanças organizacionais, essa abordagem tenta introduzir esses modelos para que haja uma reflexão da complexidade real. Nessa abordagem, o

desenvolvimento de estratégia é um infundável processo contínuo de progresso e está estreitamente ligado à administração de recursos humanos (ARH), com característica de ação e reação no aprendizado, pois se constitui num processo de contínua adaptação. Não se preocupa com a motivação extrínseca, como as oportunidades, fraquezas, forças e perigos, mas com o desenvolvimento criativo. A abordagem de processo de aprendizagem reconhece que é difícil, ou senão impossível, prever o futuro nos ambientes externos e internos, e que organizações em situações competitivas, nas quais o fator tempo é importante, devem aprender rapidamente.

A visão do incrementalismo lógico reconhece que a implementação de uma estratégia planejada de A a Z é uma ilusão. Cada processo de estratégia desenvolvida bem-sucedida tem elementos de orientação concomitante para os objetivos e para o processo. Isso implica que a estrutura segue a estratégia, e também que a estrutura organizacional impacta o desenvolvimento da estratégia.

Já na estratégia emergente, perde-se o foco tanto no processo quanto no objetivo. De acordo com essa visão, não é possível desenvolver uma perspectiva do futuro e formular objetivos explícitos em um ambiente imprevisível. Ao invés, é necessário reagir de maneira flexível, oportunística e acidental ao novo. Assim, as organizações reagem de maneira não estruturada e aprendem com erros, pois são regularmente confrontadas com eventos não esperados. Contudo, esta abordagem dá oportunidade para todo mecanismo irracional e conformismo. Nela não existem técnicas, ferramentas ou programas à disposição do gerente/administrador.

Idenburg (1993, p.137) conclui que dificilmente a organização apresentará um tipo puro de desenvolvimento de estratégia, podendo ter fases mais propícias a um modelo ou enfoque, em formas de ciclos ou etapas e, além disso, apresentar dentro da mesma estrutura características predominantes de determinado tipo de estratégia ou ainda depender do tipo de

organização que é estudado.

## **2.2.2 Estilos de estratégias**

Mintzberg (1973, p.44) faz uma apreciação de três estilos ou modos de formação das estratégias, deixando transparecer que estratégia é a composição de importantes decisões no direcionamento da organização, de modo que elas estejam relacionadas. Os três grupos definidos pelo autor são: modo empreendedor; modo adaptativo e modo de planejamento.

O modo empreendedor é aquele no qual as decisões são tomadas sem se preocupar muito com o risco. Há predominância do estilo ousado do administrador, que geralmente é o proprietário da empresa. O modo adaptativo é aquele empregado numa organização geralmente inserida num ambiente hostil e de pressões políticas, onde a tomada de rápidas decisões é necessária, e as decisões geralmente não estão inter-relacionadas. O planejamento estratégico é análise formal, definindo explicitamente as estratégias para atendimento dos objetivos num determinado período de tempo.

Mintzberg (1973, p.50) reconhece que cada um dos modos apenas reflete uma simplificação teórica da realidade, o que ajuda o entendimento para efeitos didáticos. O autor também faz um levantamento das principais características de cada modelo e ainda sugere que algumas delas determinantes na escolha da estratégia. Assim, o papel do empreendedor é grande na definição do estilo que tem o mesmo nome do elemento que o caracteriza. Mintzberg (1973, p.49) argumenta ainda que, em situações de insegurança, os administradores com esse estilo buscam situações não menos arriscadas. Dessa forma, pelo menos quatro características predominam nesse estilo: busca ativa de novas oportunidades, dando menor importância para os problemas enfrentados; poder centralizado no diretor geral, que é a pessoa capaz de definir

ações gerais na sua visão individual, e cuja autoridade está baseada no carisma; saltos dramáticos no sentido de tomada de decisões que levam à incerteza; e o crescimento é o objetivo dominante da organização.

No modo adaptativo se supõe a existência e atuação de fortes correntes de interesses na organização que devem ser controladas por meio de negociação, o que gerariam decisões inconsistentes com objetivos organizacionais. Isso justificaria a falta de objetivos claros. Assume que a complexidade não é controlada e por isso as decisões têm função apenas de remediar a situação. Também procura manter o *status quo*, evitando a incerteza ou conflitos. São quatro as principais características desse modelo: não há objetivos claros nem fonte central de poder; solução dos problemas é relativa, não se preocupa com as oportunidades; decisões incrementais e foca nas situações familiares que geram maior segurança; e tomada de decisões desconectas e sem inter-relação.

No modo de planejamento estratégico formal há uma tomada de decisão antecipada. Tem caráter estritamente racional e os objetivos são definidos em termos quantitativos, isso quer dizer que tem caráter prescritivo. São suas principais características: o analista ou planejador tem papel fundamental no processo, pois ele detém o conhecimento científico capaz de elaborar um plano altamente complexo e abrangente; o foco é na análise sistemática e estruturada na busca da maximização do custo-benefício; o modelo considera tanto as oportunidades quanto os problemas; e integração das decisões estratégicas, pois a inter-relação é a chave do planejamento no sentido de direção estratégica.

Cada modelo apresenta determinadas características, que são apenas reflexões das características da própria organização e que, segundo Mintzberg (1973), essas condições favorecem o emprego de determinada estratégia na organização como o tamanho, a natureza da liderança e os níveis de competitividade e estabilidade em ambientes onde atuam.

Nesse sentido, Mintzberg (1973, p.49) sugere que organizações pequenas e jovens, com poucos compromissos, estão mais propícias ao emprego da estratégia de empreendedorismo, buscando novas e arriscadas oportunidades sem se incomodar com as dificuldades e problemas apresentados.

Quanto ao modo adaptativo, sugere para organizações que estão inseridas em ambientes hostis e de rápidas mudanças que sofrem pressões de grupos de interesses divergentes e atuantes.

Com relação ao modo de planejamento estratégico, supõe-se seu uso em organizações grandes que possam suportar os custos de uma análise mais detalhada e mais complexa das inter-relações das decisões e apresentar objetivos operacionais razoavelmente previsíveis e estáveis.

Como nenhuma organização tem unicamente as características determinantes de um dos modelos apresentados, e como a realidade é mais complexa, Mintzberg (1973) propõe que algumas combinações sejam feitas para se entender melhor a realidade. A primeira hipótese considera que uma determinada organização tenha um pouco de cada um dos três modos de estratégia. Outra, que uma mesma organização, mas em áreas ou funções diferentes, apresenta níveis diferenciados de cada modo de estratégia. Uma terceira situação seria a organização ter empresas controladas, filiais ou agências atuando com estratégias diferentes da matriz e outra combinação seria a variação da estratégia de acordo com determinados ciclos ou fases da organização ao longo do tempo.

Finalmente, o autor defende que a melhor estratégia não é planejamento estratégico como fim em si, mas uma estratégia que seja flexível e que resulte de um processo de aprendizagem. De tal modo, Mintzberg (1973, p.49) afirma que para alguns tipos de organizações existe uma estratégia mais apropriada, ou que se adapte melhor. Nesse sentido,

existiriam organizações com características que são mais adequadas às estratégias de empreendedorismo, adaptativa ou mesmo planejamento formal, constituindo ciclos ou fases organizacionais.

Normalmente quando o planejamento estratégico falha, os analistas motivam suas razões em dois caminhos: ou porque os administradores não deram o devido suporte que mereciam ou porque encontraram resistências às mudanças na organização. Contudo, esse tipo de planejamento desencoraja o comprometimento da alta administração, elemento crucial para uma estratégia bem sucedida. O problema é que o planejamento representa um tipo de “cálculo” de gestão, não um comprometimento. Além disso, nos níveis hierárquicos menores tem sido usado como ferramenta para efetuar controle sobre os administrados.

O planejamento formal é criticado por Mintzberg (1994, p.107) que prevê três falácias relativas ao planejamento estratégico: prever é possível; os estrategistas podem se separar do objeto de análise de suas estratégias; e o processo de elaboração de estratégia pode ser formalizado.

No primeiro caso é notória a impossibilidade de prever com exatidão as mudanças que ocorrem no período de implementação do planejamento estratégico, pois esse planejamento formal leva em conta que as variáveis não se alteram. Também os chamados sistemas que aprendem são incompletos, pois não têm a capacidade de interação e aprendizagem, podem até gerar e processar dados em grandes quantidades, mas a estratégia quem realiza são as pessoas.

O segundo tipo de falácia pressupõe a separação entre o pensar e o fazer. De modo que no pensamento estratégico, considerado como processo de aprendizagem, não deve existir essa lacuna entre a elaboração e implementação de uma estratégia. Nesse sentido, pode-se falar de estratégia deliberada e estratégia emergente. A última surge no decurso do processo, quando há uma adaptação da organização a situações inesperadas. Para que ocorram as emergentes, o

processo deve permitir a elaboração de estratégias suficientemente flexíveis.

Ainda com relação à falácia da formalização, sistemas formais ou mecânicos podem até trabalhar com quantidade maior de informações, mas nunca poderão internalizar, compreender ou sintetizá-las, ou seja, aprender. Um sistema orgânico é mais adequado na tomada de decisões e na formação do processo estratégico, pois procedimentos formais não têm capacidade de prever discontinuidades ou criar novas estratégias.

Diante desses argumentos cabe analisar o papel de alguns atores principais no contexto da organização e na elaboração das suas estratégias.

O planejador é o indivíduo capaz de elaborar análise minuciosa dos dados extraídos da organização, ele é quem tem tempo disponível para pensar o planejamento estratégico. O contrário ocorre com o gerente que atua pragmaticamente e possui muito pouco tempo para pensar estrategicamente. No primeiro caso, o analista pode atuar de forma que ensine os gerentes a pensar estrategicamente e que se predisponham a aprender de todos os participantes da organização, algum tipo de informação ou conhecimento que possa servir de base na elaboração do pensamento estratégico.

Contudo, Mintzberg (1994, p.112) não descarta o planejamento. Afirma que o plano é a programação da estratégia e envolve três passos: codificação, elaboração e conversão para as estratégias. O primeiro busca o esclarecimento das estratégias, que está exposta em forma de visão geral. No segundo, é feita a quebra da codificação, em sub-estratégias e em programas *ad hoc*, como planos de ações gerais especificando o que deve ser feito para realizar cada estratégia. E a conversão considera os efeitos das mudanças nas operações da organização, controles de performance e orçamento.

Quanto aos analistas, Mintzberg (1994, p.114) também os classifica em dois tipos: planejadores de esquerda e de direita. O primeiro tipo são os tradicionais que atuam de forma

exclusivamente analítica sobre os dados para elaboração do planejamento estratégico, de forma isolada e suas estratégias buscam a única e melhor forma de fazer. O segundo tipo é mais intuitivo e busca elaborar uma estratégia de maneira menos formal, buscando informações de maneira mais diluída. As organizações precisam dos dois tipos de analistas, contudo a medida de proporção de cada tipo irá depender do tipo de situação.

### **2.2.3 Estratégias deliberadas e emergentes**

Mintzberg (1978) realizou um estudo visando identificar padrões na formação das estratégias, a partir de uma visão contextual ampla e descritiva, amparado nos casos da *Volkswagenwerk*, entre 1920 e 1974, e do governo americano no Vietnã, entre 1950 e 1973. Três aspectos são abordados no estudo: a) a formação estratégica vista como a interação entre o ambiente dinâmico e o momento burocrático, tendo o líder o papel de mediar essas duas forças; b) a formação estratégica seguindo um importante modelo nas organizações, ressaltando o ciclo de vida e ciclos de mudanças contínuas; e c) o estudo da interação entre as estratégias pretendidas e realizadas, constituindo o foco central do complexo processo organizacional.

A interação das três forças básicas: a ambiental, que muda continuamente, porém de forma irregular; a burocrática que visa estabilizar as ações; e a liderança, que atua entre essas duas forças, ajudando a formar a estratégica.

Nos casos estudados, são identificados alguns momentos de forte influência das três forças. Dentre elas, a liderança é a que possui um papel fundamental no decorrer da estratégia, visto que o processo de formação estratégica não é regular.

O processo de formulação da estratégia como um todo e os sinais periódicos de mudança e continuidade são a base da identificação do processo de mudança estratégica proposto por

Mintzberg (1978).

Há uso de tipologia para identificar a relação entre estratégia pretendida e realizada, aqui representada na Figura 3 (2). Quando a estratégia pretendida é realizada, ela é chamada de estratégia deliberada. Quando a estratégia pretendida não é realizada, seja por expectativas pouco realistas ou por um julgamento errôneo do ambiente, é chamada de estratégias não realizadas. Por fim, algumas estratégias são realizadas sem terem sido pretendidas, que são chamadas de estratégias emergentes.

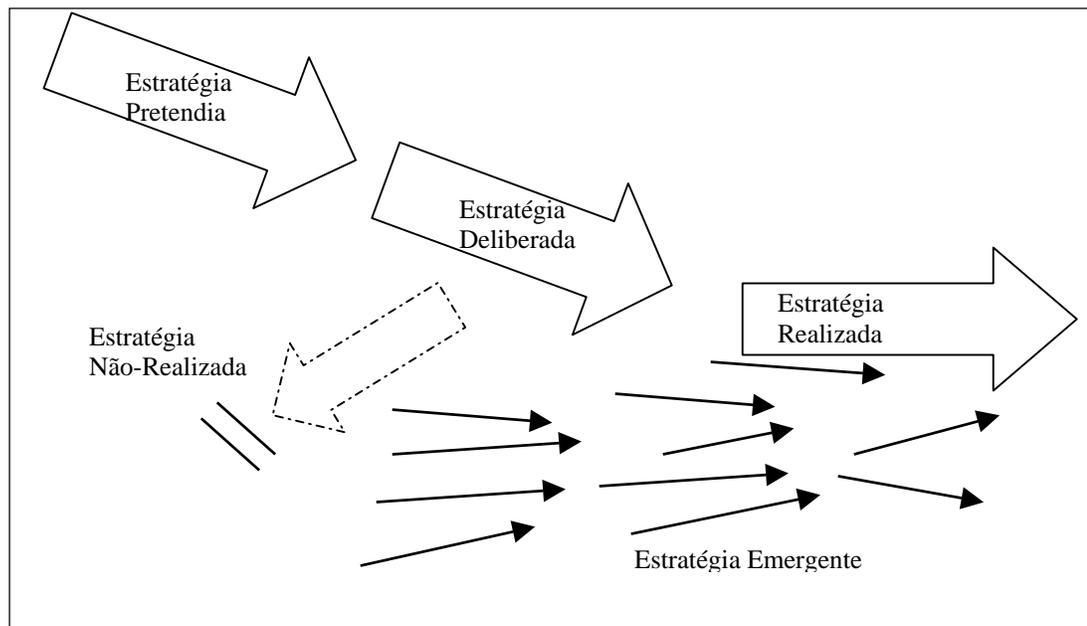


Figura 3 (2) – Modelo de Mintzberg  
Fonte: Mintzberg (1978), p.945, adaptado.

## 2.2.4 Incrementalismo lógico

A adaptabilidade na formação da estratégia é bem explorada por Quinn (1978, p.8) que descreve o processo de incrementalismo lógico, uma construção pela organização de um arcabouço capaz de se adaptar para o atendimento dos objetivos gerais. Por isso, tanto utiliza

análises técnicas na elaboração das estratégias dentro dos subsistemas, quanto as mais intuitivas na elaboração dos objetivos gerais. Daí a importância dos dois tipos de abordagem dada a existência de decisões “*hard data*” e “*soft data*”. Para as primeiras, aspectos técnico-analíticos têm maior influência, enquanto que para o segundo tipo, aspectos comportamentais são mais importantes.

Quinn (1978, p.9) descreve o incrementalismo dentro de subsistemas estratégicos que fazem parte do sistema organizacional como um todo. A existência de subsistemas comuns em diversas organizações, mesmo em indústrias diferentes, é reflexo da impossibilidade das organizações manipularem todas as variáveis estratégicas simultaneamente no mesmo plano. O autor descreve quatro subsistemas estratégicos: o da diversificação, da destituição, da reorganização e das relações externas/governo.

No subsistema de diversificação a organização escolhe desenvolver novos produtos por meio de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) ou através de novas aquisições. Ambas opções necessitam de análise por parte dos administradores para avaliar os impactos internos e externos à organização. Nesse sentido, o incrementalismo lógico pode ser bem sucedido nesses processos. A contribuição do incrementalismo pode ser dada por meio de geração de comprometimento na alta administração com a diversificação, criação de clima organizacional para atuar oportunamente, ou até construindo um sistema de novos valores na adoção dessas estratégias.

A implementação de estratégia de destituição pode ser bastante difícil se não for muito bem conduzida. Normalmente faz-se necessária quando há mudanças estruturais na organização e novos processos são criados e antigas divisões ou departamentos perdem a importância, precisando ser diminuídos ou extintos. Nesse caso, o incrementalismo é essencial em muitas destituições para disfarçar intenções e ainda criar consciência, mudar valores, aceitação

psicológica, consenso gerencial, elementos necessários para tais decisões. Acrescente-se que não são apenas aspectos técnicos levados em consideração na implementação dessa estratégia, intuição muitas vezes pode trabalhar favoravelmente.

Grandes mudanças organizacionais ocorrem para acompanhar novas estratégias e algumas vezes constituem uma estratégia em si. Nesse contexto, ocorrem mudanças nos níveis de poder e na distribuição de cargos, por exemplo, acarretando estresses pelo desconhecimento das alterações e relações de credibilidade que podem afetar planos prévios e estratégias futuras de formas não previstas.

Organizações que atuam de maneira adaptativa quando se trata das relações ambientais, utilizam-se pouco de formas mais estruturadas e métodos de análises formais e informais que podem antecipar para a organização movimentos políticos importantes e ajustar os objetivos estratégicos, ou seja, empregando o incrementalismo lógico.

Para Quinn (1978, p.15), mesmo o modo de planejamento formal institucionaliza o incrementalismo, uma vez que é realizado com base em objetivos gerais e preparado para ser adaptado de acordo com a consistência de decisões futuras que serão tomadas incrementalmente.

Finalmente, a racionalidade predomina também nessa maneira de elaborar estratégia. Contudo, devido à complexidade de variáveis e contextos possíveis, podem-se observar subsistemas onde a lógica predomina, mas consciente dos limites operacionais e intuitivos, daí a racionalidade limitada (SIMON, 1979). Nesse tipo de elaboração de estratégia, embora preveja a deliberação de objetivos gerais, há flexibilidade, e procura trabalhar com a incerteza e falta de informações, tomando as decisões mais proximamente dos acontecimentos. Mas as escolhas são sempre direcionadas para os objetivos gerais.

Diferentemente do modo adaptativo de elaboração de estratégias, onde as decisões são tomadas na medida em que os problemas surgem, a própria organização se estrutura para

analisar, de forma mais profunda, as principais estratégias e implementar as devidas correções na medida em que novas informações são descobertas e trazidas à organização.

## 3 A organização

---

### 3.1 História

O embrião do Banco Central do Brasil, a Superintendência da Moeda e do Crédito - SUMOC, surgiu nos anos 40, mais precisamente em 2 de fevereiro de 1945 (ANDREZO e LIMA, 1999, p.41; BACEN, 2004a). Com a promulgação da Lei 4.595, de 31 de dezembro de 1964, houve reformulação do Sistema Financeiro Nacional e foi criado o Banco Central da República do Brasil, vindo mais tarde a ser denominado Banco Central do Brasil por meio do Decreto-Lei 278/67. A Constituição Federal de 1988 prevê no artigo 192 a elaboração de Lei Complementar do Sistema Financeiro Nacional com previsão de redefinir as atribuições, estrutura e competências do BACEN. Como ainda não foi promulgada Lei Complementar nesse sentido, ainda está em vigência a Lei de 1964.

O BACEN é uma Autarquia Federal e nessa configuração é uma pessoa jurídica de Direito Público, de natureza administrativa, vinculada ao Ministério da Fazenda, sujeita ao controle finalístico da administração e da conduta dos administradores, sujeitando-se, dessa forma, a todos os princípios de administração pública, quais sejam: legalidade, moralidade, impessoalidade ou finalidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público (MEIRELLES, 2000, p.61).

Também por ocasião da promulgação da Lei 4.595/64, foi criado o Conselho Monetário Nacional (CMN), em substituição à SUMOC. Assim, o CMN ficou incumbido da formulação e

coordenação das políticas da moeda e do crédito, enquanto que o BACEN ficou responsável por sua execução e fiscalização. Dentre as competências do CMN está o de disciplinar o crédito em todas as suas modalidades. (BACEN, 2004a). O Conselho Monetário Nacional (CMN) é composto pelos ministros da Fazenda, do Planejamento e pelo presidente do BACEN.

O BACEN divulga como sendo sua missão “Assegurar a estabilidade do poder de compra da moeda e a solidez do sistema financeiro nacional” (BACEN, 2004d). Destacam-se nas Orientações Estratégicas um dos macroprocessos: “Regulação e supervisão do sistema financeiro nacional” (BACEN, 2004d). Dentro da gama de estratégias amparadas pela ampla visão estabelecida pelo órgão governamental, o “macroprocesso” em destaque está definido nas atribuições da Diretoria de Normas (DINOR).

## **3.2 Administração**

Diversos foram os administradores que passaram pela presidência do BACEN durante o período abrangido por esta pesquisa, assim como aqueles que exerceram o cargo de Ministro da Fazenda desde o governo de FHC (BACEN, 2004b).

Entre setembro de 1993 e dezembro de 1994 exerceu o cargo de presidente do BACEN o economista Pedro Sampaio Malan. Na ocasião o presidente da República era Itamar Franco, passando pelo Ministério da Fazenda o sociólogo Fernando Henrique Cardoso, e os economistas Rubens Ricupero e Ciro Gomes, durante o período abrangido.

Entre janeiro de 1995 e junho de 1995 assume o cargo o economista e historiador Pêrsio Arida, quando a presidência da República estava a cargo de Fernando Henrique Cardoso e o Ministério da Fazenda com Pedro Malan.

O também economista Gustavo Jorge Laboissière Loyola, que já esteve na presidência do

BACEN entre novembro de 1992 e março de 1993, volta a assumir o cargo entre junho de 1995 e agosto de 1997, no governo FHC, tendo ainda como ministro da Fazenda Pedro Malan.

O economista Gustavo H. de Barroso Franco, assume a posição logo em seguida, até março de 1999, quando é substituído pelo também economista Armínio Fraga Neto, que atuou até janeiro de 2003.

Atualmente o engenheiro Henrique Meirelles exerce o cargo desde a assunção do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, tendo como ministro da Fazenda Antônio Palocci. A seguir o Quadro 1 (3) contempla nome dos presidentes do BACEN ao longo do período abordado pela pesquisa, assim como informações sobre período de permanência no cargo, formação, ministro(s) da Fazenda e presidente da República no respectivo período:

<b>Período</b>	<b>09/1993 a 12/1994</b>	<b>01/1995 a 06/1995</b>	<b>06/1995 a 08/1997</b>	<b>08/1997 a 03/1999</b>	<b>03/1999 a 01/2003</b>	<b>Desde 01/2003</b>
Presidente BACEN	Pedro Malan Sampaio	Pérsio Arida	Gustavo Loyola	Gustavo Franco	Armínio Fraga	Henrique Meirelles
Formação básica	Economista	Economista e Historiador	Economista	Economista	Economista	Engenheiro
Ministro(s) da Fazenda	Fernando Henrique Cardoso; Rubens Ricupero; e Ciro Gomes	Pedro Malan Sampaio	Pedro Malan Sampaio	Pedro Malan Sampaio	Pedro Malan Sampaio	Antônio Palocci
Presidente da República	Itamar Franco	Fernando Henrique Cardoso	Fernando Henrique Cardoso	Fernando Henrique Cardoso	Fernando Henrique Cardoso	Luiz Inácio Lula da Silva

Quadro 1 (3) – Presidentes do Banco Central do Brasil (1993-2004)

Fonte: BACEN, 2004b

Em nível organizacional estratégico, enfocando a área em que se aplica o presente estudo, verifica-se que a Diretoria de Normas (DINOR) está sendo ocupada pelo economista Sérgio Darcy, no cargo desde setembro de 1997. Antes, Sérgio Darcy exerceu o cargo de chefe do

Departamento de Normas (DENOR), entre abril de 1991 e agosto de 1997. Na seção que trata da estrutura organizacional, serão apresentadas mudanças estruturais na organização no período abrangido por esta pesquisa.

### 3.3 O Plano Real

O advento do Plano Real causou grandes impactos estruturais na economia nacional e conseqüentemente no Sistema Financeiro Nacional, principalmente por permitir a estabilização da moeda e o controle da inflação.

Relativamente a alguns fatos históricos que antecederam o Plano Real, Sola e Kugelmas (2002, p.91) destacam que após a crise que levou ao processo de *impeachment* do Presidente Collor, o vice-presidente, Itamar Franco, assumiu as funções em outubro de 1992, enquanto o ex-ministro da fazenda, Fernando Henrique Cardoso, foi eleito Presidente da República, em outubro de 1993. Anteriormente, FHC foi nomeado Ministro da Fazenda em meio a uma crise econômica. Tal nomeação teve o intuito de tentar acalmar o mercado devido à credibilidade e ao prestígio de cientista social, pela sua atuação como parlamentar durante dez anos no Senado, além da atuação como Ministro do Exterior no governo de Itamar. Como Ministro da Fazenda, FHC montou uma equipe composta de técnicos de alta credibilidade como Pedro Malan, Edmar Bacha, Pêrsio Arida, André Lara Resende e Gustavo Franco, dentre outros (SOLA e KUGELMAS, 2002, p.92).

Lembram Andrezo e Lima (1999, p.244) que após sucessivos planos econômicos em diferentes governos na tentativa de conter a inflação, em 1994, ainda no Governo de Itamar Franco, foi editada Medida Provisória instituindo o Programa de Estabilização Econômica - Plano Real. Já no então governo de Fernando Henrique Cardoso outra Medida Provisória foi

editada acrescentando novas regras ao plano e daí convertida na Lei Federal 9.069, de 29 de junho de 1995, Lei do Plano Real.

No aspecto político, o Plano Real teve importante papel no processo eleitoral do segundo mandato de FHC (1998-2002). De acordo com Sola, Garman e Marques (2002, p.156), na corrida pela presidência, FHC teve a campanha apoiada quase que exclusivamente no sucesso do Plano de Estabilização da moeda que foi por ele articulado.

No âmbito técnico, concluem Sola, Garman e Marques (2002, p.156), o plano de estabilização econômica contribuiu substancialmente para que o BACEN exercesse maior disciplina sobre o SFN. No início do Plano Real, grande ênfase foi dada ao macro sistema financeiro como um todo, o qual passou uma forte reestruturação com fusões, intervenções, liquidações, leilões de grandes instituições nacionais e estatais, e posteriormente, maior ênfase e medidas foram sendo tomadas no desenvolvimento das microfinanças.

### **3.4 Estrutura organizacional**

A estrutura organizacional do BACEN tem sofrido uma série de mudanças e adaptações ao longo do tempo. Criado no auge da ditadura militar, o BACEN ainda guarda traços de uma organização militar, com linhas de comando bem definidas e centralização das decisões. Santos (2001) faz um estudo acerca do processo de adaptação do BACEN no período de 1964 até 2000. Neste trabalho o autor destaca que na década de 90 em diante, apesar das importantes mudanças na forma de atuação, o organograma da instituição sofreu poucas modificações. Relativamente à estrutura, Santos (2001) mostra que, no final de 1994 e início 1995, a Diretoria Colegiada do BACEN era composta por cinco diretorias e o presidente, variando até nove, conforme se pode verificar no Quadro 2 (3).

<b>Presidente / Período</b>	<b>nº diretores</b>	<b>Composição da Diretoria Colegiada</b>
Pedro Sampaio Malan - 09/09/1993 a 31/12/1994	5	DIFIS - Área de Fiscalização
		DINOR - Normas e Organização do Sistema Financeiro
		DIPOM - Área de Política Monetária
		DIRAD - Área de Administração
		DIREX - Área de Assuntos Internacionais
Persio Arida - 11/01/1995 a 13/06/1995	6	DIFIS - Área de Fiscalização
		DINOR - Normas e Organização do Sistema Financeiro
		DIPEC - Área de Política Econômica
		DIPOM - Área de Política Monetária
		DIRAD - Área de Administração
Gustavo Jorge Laboissière Loyola - 13/06/1995 a 20/08/1997	7	DIFIS - Área de Fiscalização
		DINOR - Normas e Organização do Sistema Financeiro
		DIPEC - Área de Política Econômica
		DIPOM - Área de Política Monetária
		DIRAD - Área de Administração
		DIREM - Reestruturação do Sistema Financeiro Estadual
Gustavo Henrique de Barroso Franco - 20/08/1997 a 04/03/1999	7	<i>Idem</i>
Armínio Fraga - 04/03/1999 a 01/01/2003	9	DILID - Diretoria de Liquidações e Desestatização
		DIFIP - Área de Finanças Públicas e Regimes Especiais
		DIFIS - Área de Fiscalização
		DINOR - Normas e Organização do Sistema Financeiro
		DIPEC - Área de Política Econômica
		DIPOM - Área de Política Monetária
		DIRAD - Área de Administração
		DIREM - Reestruturação do Sistema Financeiro Estadual
DIREX - Área de Assuntos Internacionais		
Henrique de Campos Meirelles desde 01/01/2003	8	DIRAD - Área de Administração
		DIREX - Área de Assuntos Internacionais
		DIESP - Estudos Especiais
		DIFIS - Área de Fiscalização
		DILID - Diretoria de Liquidações e Desestatização
		DINOR - Normas e Organização do Sistema Financeiro
		DIPEC - Área de Política Econômica
DIPOM - Área de Política Monetária		

Quadro 2 (3) – Estrutura do BACEN entre 1993 e 2004

Na DINOR, conforme se pode depreender do Quadro 3 (2), o diretor Cláudio Mauch passou quase três anos no cargo, enquanto Alkimar Moura quase um ano e meio. Sérgio Darcy já

está no cargo por mais de sete anos, durante a administração de três presidentes do BACEN: Gustavo Franco, Armínio Fraga e o atual presidente Henrique Meirelles.

Ocupante	Início	Fim	Presidente BACEN	Início	Fim
Cláudio Ness Mauch	6/4/1993	22/3/1996	Pedro Sampaio Malan	9/9/1993	31/12/1994
			Persio Arida	11/1/1995	13/6/1995
Alkimar Ribeiro Moura	22/3/1996	3/9/1997	Gustavo Jorge Laboissière Loyola	13/6/1995	20/8/1997
			Gustavo Henrique de Barroso Franco	20/8/1997	4/3/1999
Sérgio Darcy da Silva Alves	3/9/1997	15/12/2004	Armínio Fraga	4/3/1999	1/1/2003
			Henrique de Campos Meirelles	1/1/2003	-

Quadro 3 (3) – Área de Normas e Organização do Sistema Financeiro DINOR (1993-2004)  
Fonte: BACEN,2004.

À Diretoria de Normas (DINOR) estão subordinados os Departamentos de Normas (DENOR) e o Departamento de Organização do Sistema Financeiro (DEORF), conforme Figura 4 (3). No mesmo organograma é possível verificar quem são os atuais ocupantes dos cargos.

São atribuições do DEORF, a concessão de autorização às instituições financeiras e demais instituições sob a supervisão do Banco Central, a fim de que possam funcionar no país, instalar dependências, ser transformadas, fundidas, incorporadas, praticar operações de câmbio, alterar seus estatutos e ter seu controle societário transferido; a aprovação da eleição de membros de órgãos estatutários; e a realização de estudos voltados à organização do Sistema Financeiro Nacional (BACEN, 2004c).

Já o DENOR tem como atribuição realizar estudos e elaborar minutas de normas aplicáveis ao Sistema Financeiro Nacional (BACEN, 2004c). As decisões e normas relativamente à organização do SFN são debatidas e elaboradas nesses componentes, para serem submetidas ao Conselho Monetário Nacional (CMN), que é composto pelos Ministros da Fazenda, do Planejamento e Presidente do BACEN. As resoluções são encaminhadas ao CMN com proposta

de aprovação, são antes aprovadas na Diretoria Colegiada do BACEN, com proposta de encaminhamento ao CMN. Nem sempre é o BACEN que propõe resoluções ao CMN, pode ser o Ministério da Fazenda, por exemplo. Antes de serem encaminhadas ao BACEN, há um debate na Diretoria Colegiada do BACEN. A Figura 4 (3) apresenta o organograma de seus principais cargos.

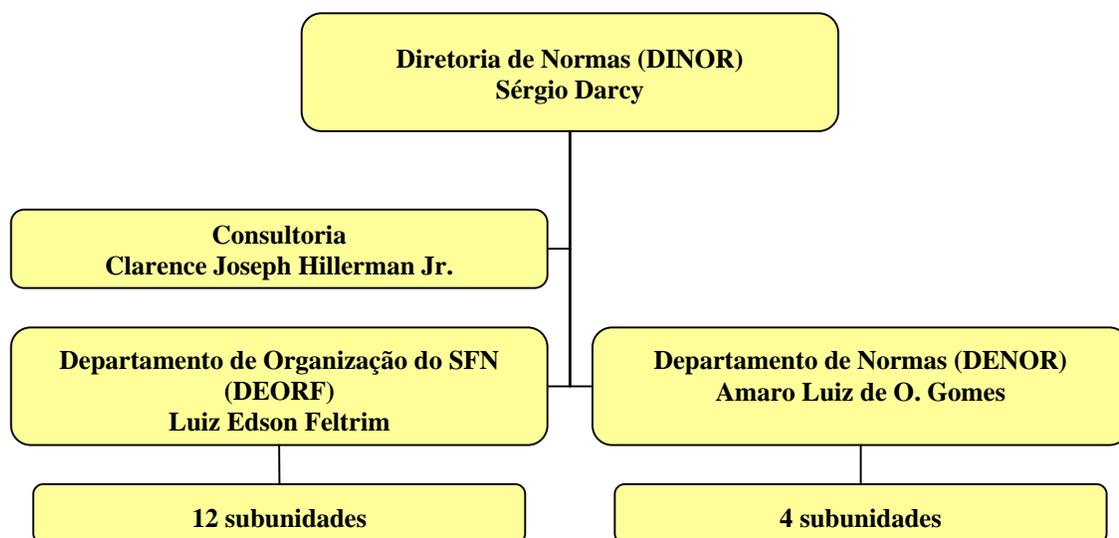


Figura 4 (3) – Organograma atual da DINOR do BACEN  
Fonte: documento interno BACEN (intranet)

Os departamentos subordinados à Diretoria de Normas, DINOR, o DENOR e o DEORF, têm estruturas administrativas específicas, para o atendimento de suas funções. O DEORF tem uma estrutura funcional descentralizada, tendo em vista que os trabalhos de autorização requerem maior proximidade dos interessados. Assim, o DEORF tem representação em São Paulo, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Curitiba, Recife e Porto Alegre, além de Brasília (sede). O DENOR está representado apenas em Brasília, sede do BACEN.

O Quadro 4 (3) identifica as subunidades administrativas de cada departamento atualmente:

<b>DEORF</b>	<b>DENOR</b>
COFI1 – Consultoria de Organização do SFN I	COTEC – Consultoria Técnica
COFI2 - Consultoria de Organização do SFN II	DILOG – Divisão de Logística
CONIF – Consultoria de Estudos e Pesquisas de Organização do SFN	GABIN – Gabinete
COPEC – Consultoria de Planejamento e Controle	GETEC – Gerência Técnica
GABIN – Gabinete	
GTBHO – Gerência Técnica de Organização do SFN em Belo Horizonte	
GTCUR – Gerência Técnica de Organização do SFN em Curitiba	
GTPAL – Gerência Técnica de Organização do SFN em Porto Alegre	
GTREC – Gerência Técnica de Organização do SFN em Recife	
GTRJA – Gerência Técnica de Organização do SFN no Rio de Janeiro	
GTSP1 – Gerência Técnica de Organização do SFN em São Paulo I	
GTSP2 – Gerência Técnica de Organização do SFN em São Paulo II	

Quadro 4 (3) – Subunidades do DEORF e do DENOR (2004)

Fonte: Sisbacen, 2004.

### **3.5 Contexto interno e externo**

Algumas variáveis são consideradas na análise do contexto externo e interno de uma organização. De acordo com Pettigrew (1987), elementos culturais, sociais, políticos e competitivos são levados em conta na análise dos contextos internos e externos, principalmente por serem elementos de legitimação das ações tomadas. O estudo contextualizado não deve ser considerado apenas como uma descrição linear e histórica de eventos, pois a análise contextualizada é holística e abrange o entendimento acerca das estruturas sociais e culturais para explicar a ação.

Indicadores econômicos são utilizados quando no desenvolvimento das políticas e estratégias de instituições públicas. Destacam-se na economia o nível de produção (Produto Interno Bruto – PIB), taxa de desemprego, taxa de inflação, variação cambial em relação ao dólar norte-americano, entre outros. Aspectos sócio-políticos do cenário nacional e internacional formam o conjunto de fatores que influenciam a percepção dos tomadores de decisões nas

organizações. Do ponto de vista técnico, a análise das mudanças tecnológicas também são levadas em consideração.

### **3.5.1 Contexto externo**

Notadamente a partir do Plano Real a economia brasileira sofreu drásticas mudanças, principalmente pelo fim da hiperinflação. Nas palavras do ex-presidente do BACEN, o Plano Real “[...] deu início a uma reação em cadeia, uma metamorfose espontânea nas relações econômicas que trouxe a inflação no Brasil para níveis internacionais, no início de 1997, sem sustos, confiscos nem recessão” (FRANCO, 2004, p.32). Com o controle da inflação, Figura 5 (3), houve forte crescimento econômico, imediatamente no período pós Real, Figura 6 (3), e na taxa de juros, Figura 7 (3), mas logo em seguida o crescimento do PIB apresentou-se modesto e até com taxas negativas, notadamente considerando-se os valores *per capita*, à exceção do ano 2000. A aparente inclusão social, causada pela quase extinção do “imposto inflacionário” para as camadas mais pobres, gerou uma euforia social, gerando um ambiente que favoreceu a reeleição de FHC para o segundo mandato. Os mais pobres passaram a consumir bens que antes só eram alcançados pelas classes mais abastadas, que tinham como reduzir os efeitos inflacionários, principalmente por terem acesso ao SFN.

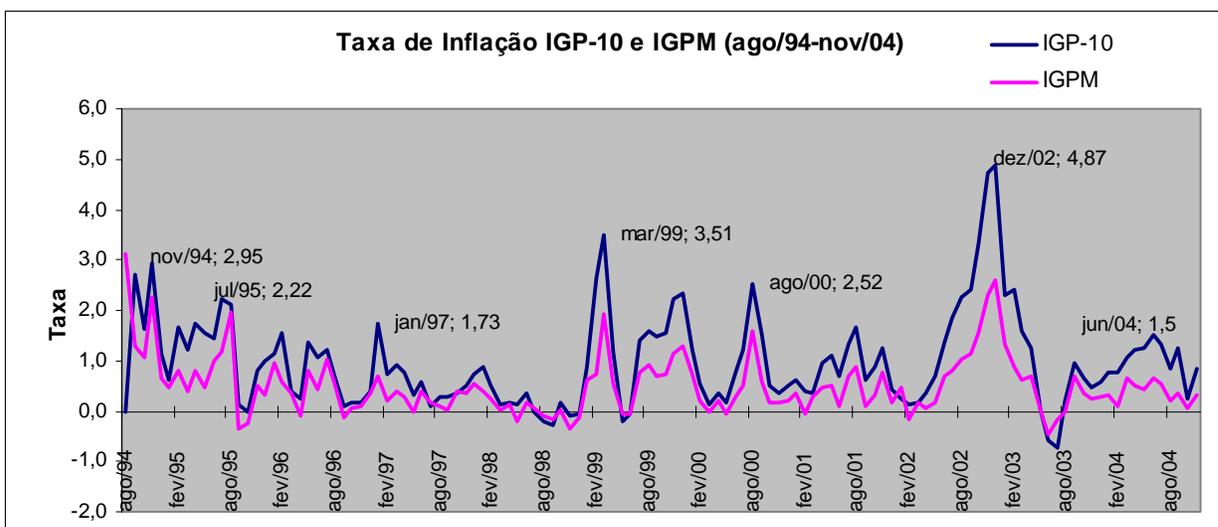


Figura 5 (3) – Taxa de inflação índice IGP-10 e IGP  
Fonte: BACEN, 2004g.

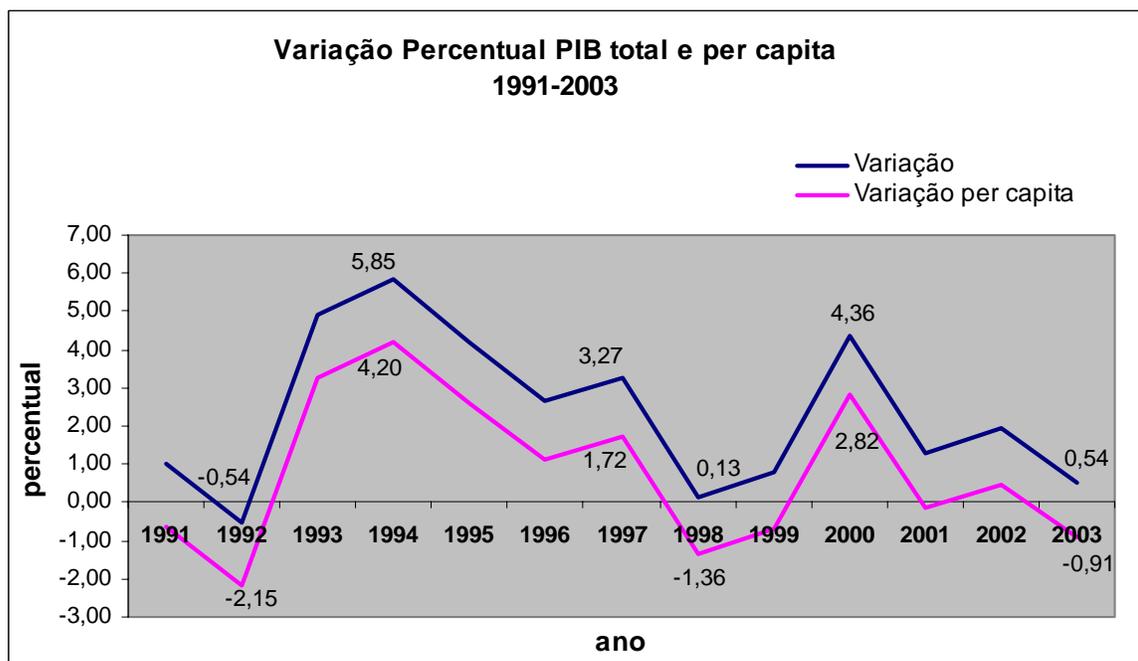


Figura 6 (3) – Valor percentual do PIB total e per capita  
Fonte: BACEN, 2004g.

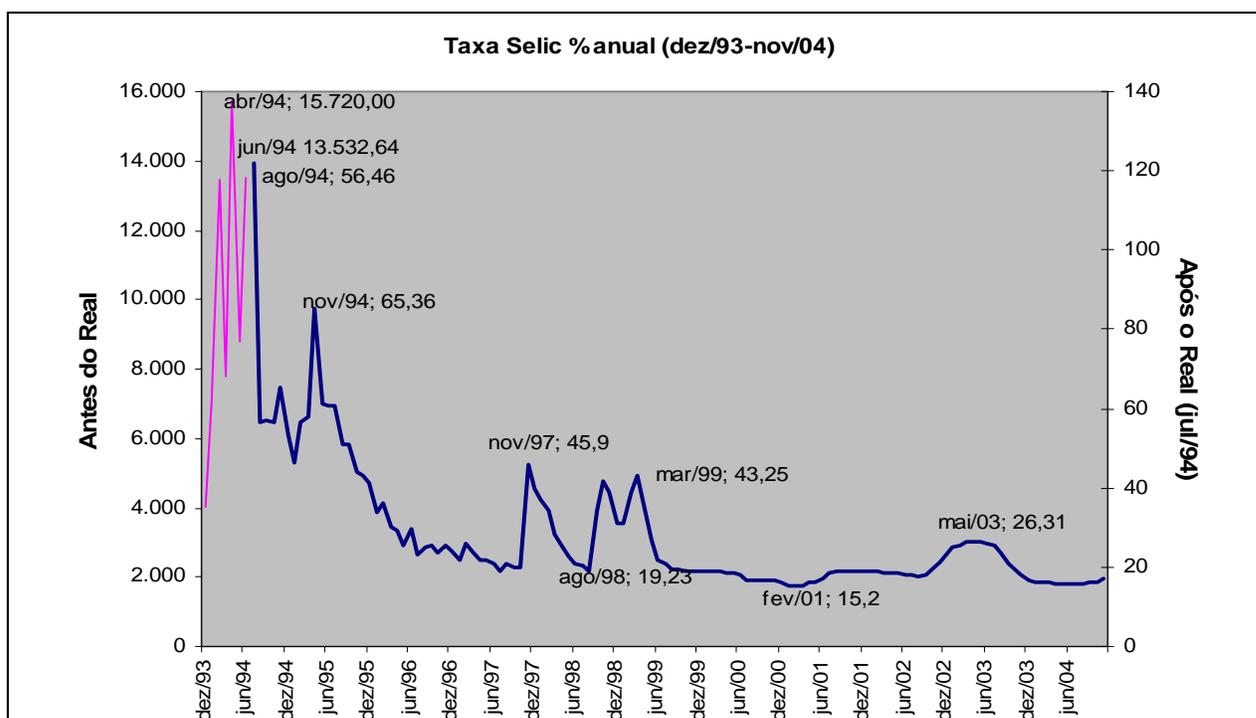


Figura 7 (3) – Taxa de juros Selic, antes e depois do Plano Real

Fonte: BACEN, 2004g.

Outro evento que deve ser considerado como fator externo ao BACEN, no período em epígrafe, foi a crise bancária após o plano Real a que se refere Lundberg (1999), entre os anos de 1995 e 1998.

A estabilização da moeda provocou mudanças estruturais no SFN pelo fato das instituições financeiras possuírem estruturas voltadas para a geração de suas receitas em épocas de inflação. Aspecto que demandou, mesmo antes da referida crise, no final de 1994, que o BACEN aumentasse as exigências de capital mínimo para as instituições financeiras, com a edição da Resolução CMN 2.099, com adoção das recomendações dos Acordos de Basiléia. Foram também decretados diversos Regimes da Administração Especial Temporária (RAET), em bancos estaduais.

Bancos de pequeno e médio portes, além daqueles tidos como insolventes, sofreram com

o fim da inflação. Na tentativa de evitar o colapso do SFN e o efeito dominó, o governo criou em novembro de 1995 o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do SFN (PROER). Também foi criado o Fundo Garantidor de Créditos (FGC), instituição privada, custeada pelos bancos, apenas para o setor bancário, no sentido de garantir aos depositantes maior segurança em caso de quebra de alguma instituição financeira participante do fundo.

Lundberg (1999) destaca que as medidas como aumento de exigência de capital ponderado pelo risco, a criação do FGC e os programas do governo federal de reestruturação ajudaram a enfrentar a crise causada pelas intervenções em bancos privados, a exemplo do que ocorreu com o Banco Econômico (agosto de 1995), o Banco Nacional (novembro de 1995), o Banorte (maio de 1996) e o Bamerindus (março de 1997), e os regimes especiais em bancos estaduais.

No âmbito político, no período em análise, um evento marcante a era pós Real foi a reeleição do presidente FHC. Como não havia previsão constitucional para reeleição em nenhuma esfera pública (federal, estadual ou municipal) houve a necessidade de edição da Emenda Constitucional 16, de 4 de junho de 1997, que ocorreu às vésperas da campanha eleitoral de 1998. O governo era o maior interessado na aprovação da emenda, pois poderia dar continuidade ao plano de estabilização, aliás pilar central da campanha de FHC. Assim, diversos foram os acordos políticos que deram sustentação para que a medida fosse aprovada no Congresso Nacional.

Obviamente que a reeleição de FHC faria com que a equipe econômica permanecesse a mesma e que fossem mantidas as políticas econômicas já em andamento, inclusive quanto à diretoria do BACEN.

Apesar do sucesso do Plano Real e da estabilização da economia, FHC não conseguiu eleger o candidato governista na disputa de outubro de 2002, José Serra. A eleição foi para o segundo turno em disputa com Luiz Inácio Lula da Silva do PT, que teve apoio dos demais

candidatos de oposição. Lula foi eleito com mais de 60% dos votos válidos.

Crises internacionais também marcaram o período e provocaram mudanças na economia nacional e políticas econômicas. O câmbio, que estava sendo operado com uma política de bandas, era controlado pelo governo. No primeiro semestre do Real, o dólar até sofreu desvalorização, valendo menos de R\$1,00, e depois deu início a uma trajetória linear de pequenas altas controladas, conforme apresentado na Figura 8 (3). Em janeiro de 1999, a pressão cambial ocasionada por crises internacionais fez com que o governo adotasse a política de câmbio flutuante, momento em que a moeda norte-americana passou de R\$1,20 para acima de R\$ 2,00. Nesse mesmo período as reservas internacionais caíram para mais da metade, de USD 74,6 bilhões para USD 33,8 bilhões. Outro período de crise verificado no mercado cambial foi em setembro de 2002, quando a taxa cambial parte de uma faixa de R\$2,50, em maio, para próximo de R\$3,90, e volta ao patamar abaixo de R\$ 3,00, em abril de 2003.

Conforme Sola, Garman e Marques (2002), ataques especulativos contra as moedas de diversos países asiáticos e contra o rubro russo geraram incertezas e instabilidade no mercado financeiro internacional que respingaram em países emergentes, como o Brasil. Na primeira maxi-desvalorização do Real, no início de 1999, o BACEN sofreu ferrenhas críticas pela sua atuação quanto ao socorro dado aos bancos Marka e FonteCindam, sob o argumento de se evitar quebra dessas instituições e conseqüentemente o chamado risco sistêmico. Nesse caso, foi criada uma Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar possíveis más conduta de administradores do BACEN.

A crise no mercado de câmbio provocada pela mudança da política cambial gerou até a disponibilização de ocupantes de cargos do alto escalão do governo, em 2 de fevereiro de 1999, a exemplo do ministro da Fazenda, Pedro Malan, e o então presidente em exercício do BACEN, Francisco Lopes (MALAN, 2004). Francisco Lopes, que além de estar interinamente no cargo

devido a férias do presidente Gustavo Franco, era ocupante da Diretoria de Política Monetária (DIPOM) e da Diretoria de Política Econômica (DIPEC).

Em um episódio singular, quando no depoimento à CPI dos bancos no Senado, o então presidente do BACEN, recusando-se a assinar o depoimento recebeu voz de prisão. Tanto Gustavo Franco como Francisco Lopes deixaram o BACEN em 4 de março de 1999, mantendo-se no governo o Ministro da Fazenda, Pedro Malan.

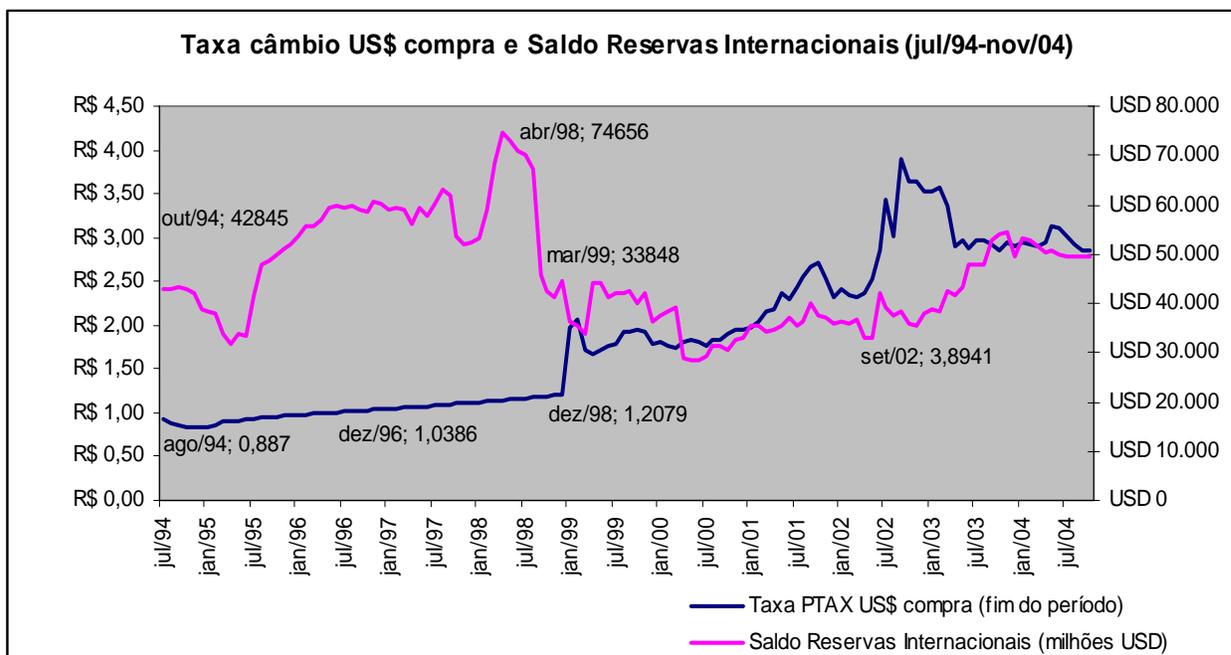


Figura 8 (3) – Taxa de câmbio e saldo das reservas internacionais

Fonte: Bacen, 2004g.

O mercado financeiro também sofreu com as crises internacionais do período, apresentando bruscos movimentos melhor representado pela variação percentual, na Figura 9 (3).

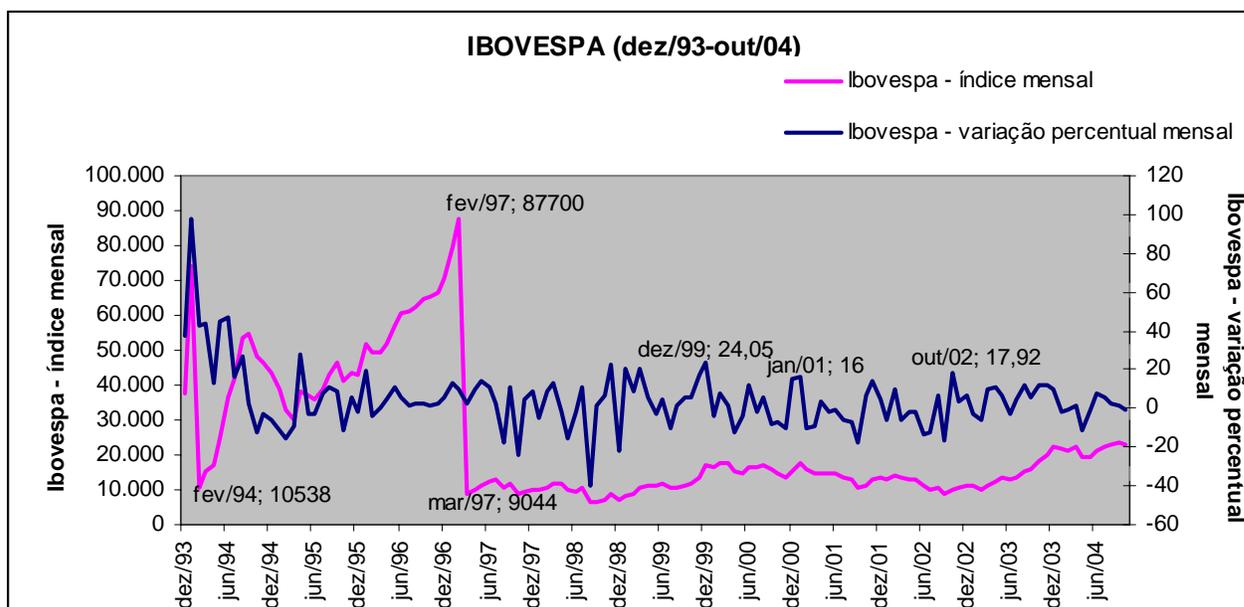


Figura 9 (3) – Índice Mensal IBOVESPA e variação percentual  
Fonte: Bacen, 2004g.

### 3.5.2 Contexto interno da unidade de análise

Relativamente ao contexto interno, em abril de 1996, foi criado um “projeto de modernização organizacional” (SANTOS, 2001, p.147), para o qual foi contratada uma consultoria externa para executar tal projeto. A vencedora da licitação, a empresa Boucinhas & Campos, ficou encarregada do estudo da estrutura administrativa vigente e de apresentar propostas de melhoras e modernização.

Dois anos após o início do projeto, as maiores mudanças na estrutura organizacional implementadas foram nos níveis intermediários e operacionais, com a criação de novos departamentos. Mas a principal mudança estrutural implementada no período ocorreu no final de 1999, com a redefinição das estruturas regionais do BACEN. Baseado em um modelo matricial de administração, as regionais (Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Rio de Janeiro, São Paulo e de Brasília) contavam com a figura do delegado regional. A ele se reportavam os chefes das representações locais dos departamentos, como

também ao chefe do próprio departamento em Brasília.

Com a reestruturação de 1999, foi extinta a figura do delegado regional, passando os chefes locais a se subordinarem diretamente ao chefe de cada departamento na sede, em Brasília. Ainda, algumas representações de departamentos, notadamente o Departamento de Fiscalização, foram extintas ou reduzidas em diversas regionais, principalmente as do Norte e Nordeste. Com o processo houve forte centralização das decisões e execução das atividades do BACEN em Brasília e também em São Paulo. A principal justificativa apresentada pelos condutores do processo de reestruturação foi a racionalização dos recursos e redução dos custos, devido à concentração do Sistema Financeiro em São Paulo, não seria justificável manter estruturas, principalmente de fiscalização, onde já não mais existiam bancos ou em que eram em pequeno número.

O processo foi bastante traumático para diversos funcionários que se encontravam lotados nas principais regionais afetadas, pois foram obrigatoriamente deslocados de suas cidades e realocados ou em São Paulo ou em Brasília.

No âmbito técnico, ainda como contexto interno, algumas mudanças tecnológicas também ocorreram no período analisado. Uma que se destaca foi a implantação, em dezembro de 2002, da mudança de plataforma tecnológica dos dados cadastrais das instituições financeiras, o Cadastro de Informações de Instituições de Interesse do Banco Central (UNICAD).

Com a implantação desse sistema o fluxo de informações e os procedimentos de autorização foram afetados, principalmente no Departamento de Organização do Sistema Financeiro Nacional (DEORF), e os dados armazenados no Sistema de Informática do Banco Central (SISBACEN), teve a base modificada para a linguagem *Web*. A partir de então, não só o público interno da instituição, como também o público externo passavam a ter acesso ao UNICAD para inclusão de dados, consulta de informações e pedidos de autorização, que

passaram a ser realizados diretamente pelas instituições interessadas, previamente autorizadas a ter acesso ao sistema.

Posteriormente à implantação do UNICAD, no início de 2003, foi criado o projeto para implantação de outro sistema, este apenas de acesso interno ao BACEN, circunscrito à DINOR, para gerenciamento do fluxo de trabalho do DEORF, chamado Sistema de Controle de Processos do DEORF (PROCORF). O referido sistema, também em plataforma *Web*, teve como objetivo aperfeiçoar o controle e gestão dos processos de autorização e eleição de membros de instituições financeiras.

### **3.6 O desenvolvimento das microfinanças**

Junqueira e Abramovay (2004) destacam a polêmica que circunda os termos microcrédito e microfinanças. Contudo, afirmam que há praticamente consenso quanto aos objetivos a serem atingidos, assim como a abrangência do termo microfinanças.

Microfinanças descentralizadas, microfinanças de proximidade ou ainda finanças solidárias são os termos muito empregados por bancos de desenvolvimento, cooperativas de poupança e crédito, bancos cooperativos e por instituições de microfinanças, algumas delas representadas pela chamada indústria das microfinanças. Já o termo microcrédito é usualmente empregado para definir uma operação de empréstimo de pequenos montantes de recursos de caráter produtivo (JUNQUEIRA e ABRAMOVAY, 2004).

Lhacer (2003) também distingue os termos microcrédito e microfinanças, afirmando que as microfinanças abrangem o conjunto de serviços financeiros, serviços como micropoupança e microseguro, por exemplo.

O conceito de microfinanças aqui empregado é o de “prestação de serviços financeiros

adequados e sustentáveis para a população de baixa renda, tradicionalmente excluídas do sistema financeiro tradicional, com a utilização de produtos, processos e gestão diferenciados” (DARCY e SOARES, 2004).

Os três tipos de instituições e serviços (cooperativas de crédito, sociedades de crédito ao microempreendedor e correspondentes bancários), pressupõem o fundamento do desenvolvimento das microfinanças no Brasil por parte do BACEN, e fazem parte da sua política de desenvolvimento dessa indústria (BACEN, 2004f), e que são objeto de estudo dessa pesquisa. Esses três tipos de instituições são entendidos pelo BACEN como facilitadores para a prestação de serviços financeiros às populações de baixa renda.

Paralelamente à questão de acesso ao SFN está o acesso ao crédito, considerado como sendo uma forma de cidadania, por proporcionar condições de poupança e renda. Mesmo as pequenas e micro empresas (formais ou informais), são preteridas quando tentam acessar o sistema financeiro tradicional (JUNQUEIRA e ABRAMOVAY, 2004; PORTAL, 2004).

Lastra (2000) acredita que os bancos comerciais não são adequados para a concessão de pequenos empréstimos, e que modelos mais flexíveis de instituições, com menores custos operacionais, são mais apropriados à concessão de créditos para populações locais (de baixa renda), assim como a prestação de outros serviços financeiros. Entretanto, esta afirmativa vem sofrendo modificações importantes na atualidade, tendo em vista maior atuação dos bancos nesse nicho via correspondente bancário.

Outra diferenciação importante a se fazer é quanto à forma de atuação. Dentre as Instituições Micro-Financeiras (IMF), as sem fins lucrativos abrangem Organizações Não-Governamentais (ONG), fundos municipais, Organizações Sociais de Interesse Público (OSCIP) e as cooperativas de crédito; as que atuam com objetivo de lucro são as Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCM) ou qualquer outro tipo de instituição financeira que atue com oferta

de microcrédito, seja por meio de carteira específica ou departamento especializado.

O diagrama disposto na Figura 10 (3) representa atualmente as possibilidades de atuação no segmento de microfinanças no Brasil.

Verifica-se que uma OSCIP pode ter o controle de uma SCM, assim como também uma instituição financeira bancária, diferenciando-se que a OSCIP não tem a finalidade de lucro, embora seja objetivo da SCM e de qualquer instituição financeira bancária. Por meio de uma instituição financeira bancária, uma SCM ou uma cooperativa de crédito, os correspondentes bancários também são uma forma de operação das microfinanças. A vinculação ocorre por meio de contratos firmados conforme regulamentação do BACEN entre essas instituições financeiras (bancos, SCM e cooperativas de crédito) com outras empresas para a prestação de serviços financeiros, a seguir descritos mais detalhadamente.

Ainda, ações governamentais recentes têm incentivado os bancos comerciais a entrar no segmento das microfinanças, conforme Medidas Provisórias 121 e 122, ambas de 25.6.2003, e as Resoluções CMN 3.104, 3.109 e 3.212, de 25.6.2003, 24.7.2003 e 30.6.2004, respectivamente, com direcionamento específico do percentual de 2% dos saldos dos depósitos à vista, e abertura de contas simplificadas. Entretanto, tais ações não serão analisadas no presente estudo, que está limitado às políticas de desenvolvimento das cooperativas de crédito, sociedades de crédito ao microempreendedor e correspondente bancário.

As instituições financeiras bancárias são objeto desse estudo apenas de forma subjacente, com os correspondentes bancários, pois mesmo estando sujeitas à regulamentação e fiscalização do BACEN, e podendo atuar no segmento de microfinanças, não têm como objetivo precípuo a operacionalização nesse mercado.

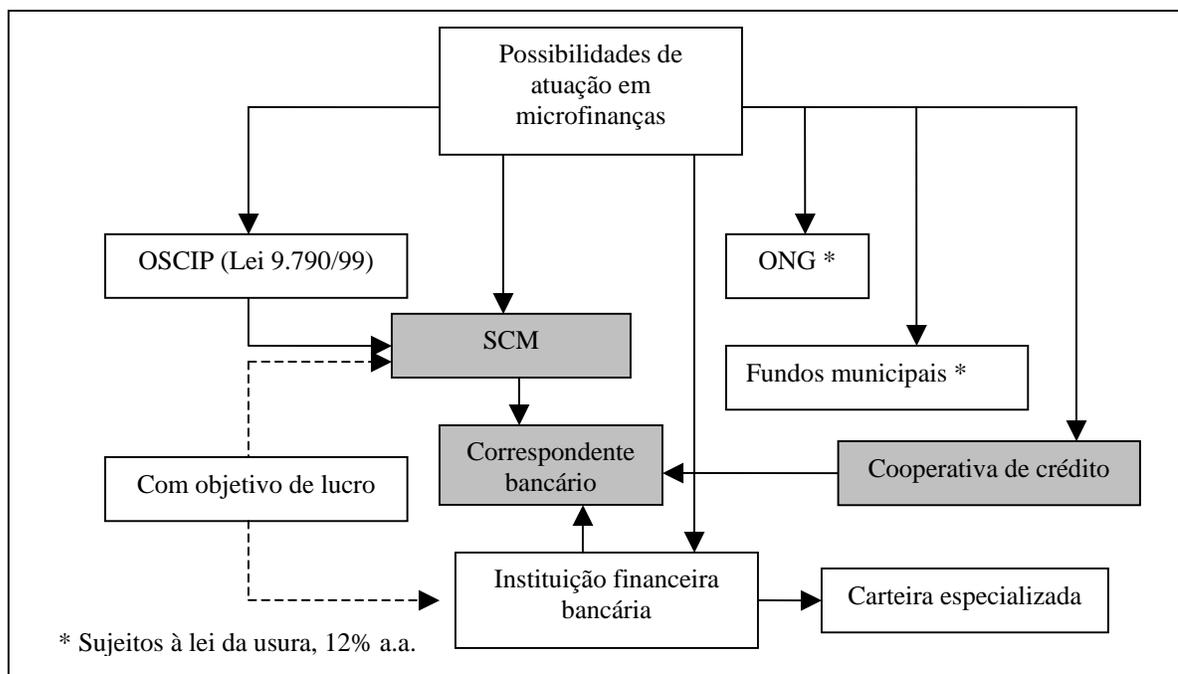


Figura 10 (3) – Diagrama de possibilidades de atuação em microfinanças  
 Fonte: Soares (2004), adaptado.

### 3.6.1 Cooperativas de crédito

O cooperativismo surgiu na Europa e na América do Norte no século XVIII, mas foi a partir do fim do século XIX que o movimento cooperativista envolveu diversos setores como agricultura, comércio varejista, pesca, construção e habitação em diversos segmentos: produção, agropecuária, crédito, trabalho, serviço, saúde, educacional, consumo, habitacional, transporte etc. No Brasil, cooperativas são reguladas pela lei específica de cooperativismo, Lei 5.764, de 16 de dezembro de 1971.

Algumas características tornam esse tipo de organização peculiar: adesão voluntária e livre (cabe ao associado decidir pela adesão e pela saída da instituição); gestão democrática e livre (os administradores são eleitos democraticamente em assembléia dentre os associados); participação econômica dos membros (os associados capitalizam a instituição para que ela possa

operar e os resultados são divididos entre os associados); autonomia e independência (a Constituição Federal de 1988 veda a interferência do poder público nessas instituições); e educação, formação e informação.

O Quadro 5 (2) resume as diferenças entre uma organização empresa cooperativa e outra organização não cooperativa:

<b>Organização cooperativa</b>	<b>Organização não cooperativa</b>
É uma sociedade de pessoas	É uma sociedade de capital
Objetivo principal: prestação de serviços	Objetivo principal: lucro
Número ilimitado de associados	Número limitado de acionistas
Controle democrático - um homem, um voto	Cada ação, um voto
Assembléia: “Quorum” baseado no número de associados	Assembléia: “Quorum” baseado no capital
Não é permitida a transferência das quotas partes a terceiros, estranhos à sociedade.	Pode haver transferências das ações a terceiros
Retorno proporcional ao valor das operações	Dividendo proporcional ao valor das ações

Quadro 5 (3) – Empresas cooperativas x não cooperativas

Fonte: Sebrae, 2003, adaptado.

Uma cooperativa de crédito é uma instituição financeira formada por uma sociedade de pessoas, com forma e natureza jurídica própria, de natureza civil, não sujeita à falência e sem fins lucrativos.

Quando um grupo de pessoas constitui uma cooperativa de crédito singular, o objetivo é propiciar crédito mais barato e prestar serviços de modo mais simples e vantajoso para seus associados. Assim, a finalidade da cooperativa de crédito é de fornecer assistência financeira aos associados; estabelecer instrumentos que possibilitem o acesso ao crédito e a outros produtos financeiros pelos associados; despertar no associado o sentido de poupança; e conceder empréstimos a juros abaixo do mercado.

Por serem consideradas instituições financeiras pela legislação, as cooperativas de crédito são submetidas à regulamentação e fiscalização do Banco Central do Brasil (Lei 4.595/64).

As cooperativas podem ser classificadas em singulares (1º grau), centrais (2º grau) e confederações (3º grau), conforme apresentado na Figura 11 (3). Pelo menos três cooperativas singulares distintas podem se juntar por interesses comuns para formar uma "cooperativa central" ou "federação de cooperativas". O objetivo de formar uma federação ou cooperativa central é organizar, em comum e em maior escala, os serviços econômicos e assistenciais de interesse das filiadas, ao integrar e orientar suas atividades, bem como facilitar a utilização recíproca dos serviços.

Pelo menos três federações ou cooperativas centrais decidem se unir por interesses comuns, para formarem a chamada "confederação de cooperativas". O objetivo é orientar e coordenar as atividades das filiadas, nos casos em que o vulto dos empreendimentos for além do âmbito de capacidade ou conveniência de atuação das centrais e federações.

De maneira resumida, o cooperativismo brasileiro é constituído pelos associados, que são os proprietários das cooperativas singulares, e estas por seu turno, são as proprietárias das cooperativas centrais ou federações. Os serviços são oferecidos aos associados pelas cooperativas singulares, que são atendidas pelas centrais, que, por sua vez, são atendidas pelas confederações.

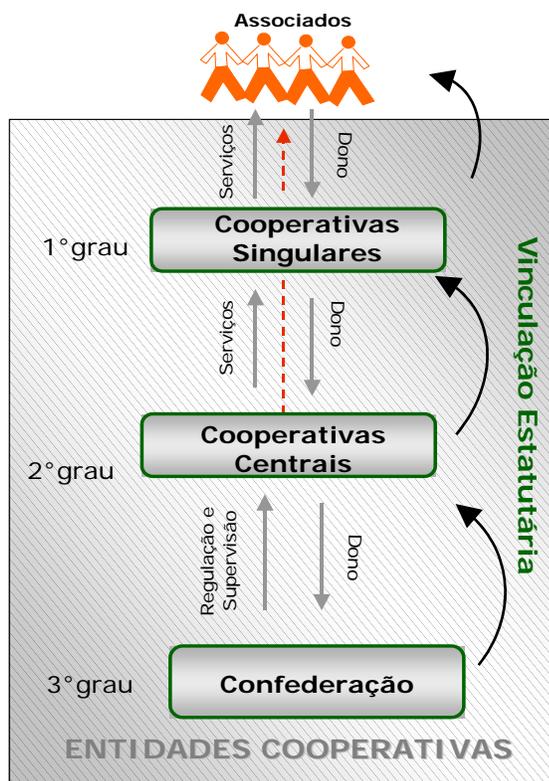


Figura 11 (3) – Sistema Cooperativismo  
 Fonte: Abreu, 2003.

Quando se trata de cooperativismo de crédito no Brasil há a formação de sistemas que possuem a configuração representada na Figura 11 (3). São os sistemas Sicoob, Sicredi, Unicred e os de economia solidária, Cresol e Ecosol (BACEN, 2004e). Esses sistemas representam a maior parte do número de cooperativas de crédito no Brasil, pois a maioria das cooperativas singulares pertence a um deles. Dois bancos cooperativos também fazem parte dos sistemas, o Bancoob, do Sicoob e o Bansicredi do Sicredi. Há também duas administradoras de cartão de crédito, a Cabal, do Bancoob e BC Card, administrada pelos dois bancos. A evolução dos números das cooperativas pode ser observada no Apêndice A.

Outro dado referente às cooperativas de crédito é o tamanho, ao ser classificado em pequena, média ou grande, conforme alguns parâmetros tais como: número de funcionários;

número de associados; número e volume de operações de crédito; e número de Posto de Atendimento Cooperativo (PAC).

Pode-se observar, a partir da Figura 12 (3), que o número de cooperativas de crédito tem evoluído nos últimos 10 anos. Paralelamente, verifica-se que houve evolução normativa no sentido de acompanhar as necessidades de adaptação e aperfeiçoamento no surgimento desse tipo de instituição. Apesar disso, a distribuição regional ainda é desigual. Soares (2004) demonstra que o número de cooperativas está distribuído de forma desigual no território nacional. Em termos de quantidade, a maior concentração está nos estados do Sul e Sudeste, totalizando 75% das cooperativas. As regiões Norte e Nordeste detêm 6% e 11%, respectivamente, enquanto que o Centro-Oeste 8%.

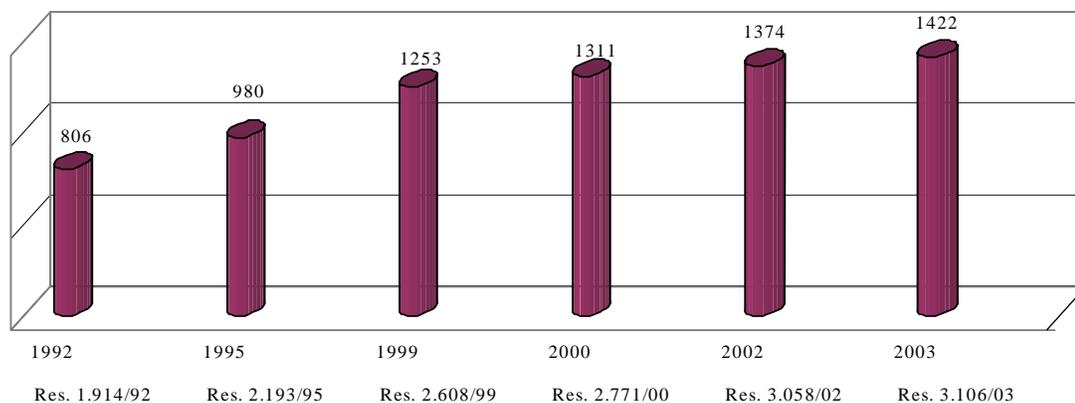


Figura 12 (3) – Número de cooperativas de crédito e evolução normativa  
Fonte: Darcy e Soares (2004), adaptado.

Dentro do cooperativismo de crédito no Brasil, a legislação permite que o segmento seja subdividido atualmente em seis categorias ou tipos de cooperativas de crédito singulares. São cooperativas: (I) de economia e crédito mútuo de funcionários ou empregados (CECMS/F); (II) profissionais liberais (CECMP); (III) de crédito rural (CCR); (VI) de micro e pequeno

empresários (CME); (V) de empresários (CE); e (VI) de livre admissão, ou abertas ou *luzzatti* (CLA). As possibilidades de associação variam de acordo com o tipo de cooperativa, mas há áreas de interseção, conforme esquema disposto na Figura 13 (3):

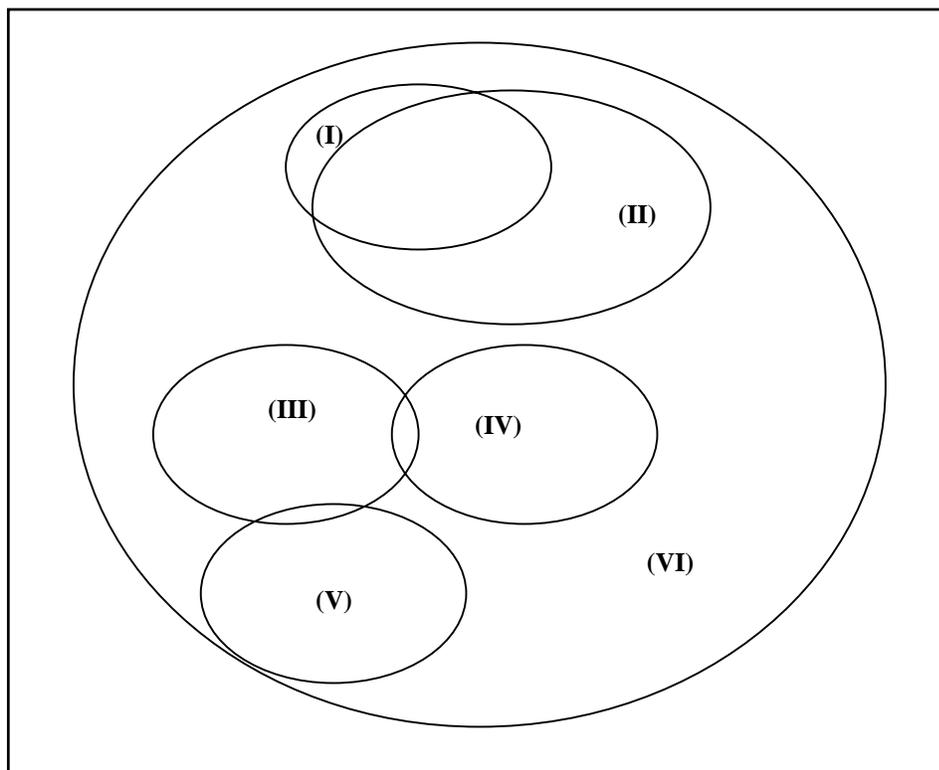


Figura 13 (3) – Possibilidade de associação conforme tipo de cooperativa singular

Alguns desses tipos de cooperativas de crédito são recentes, como das cooperativas de microempresários (instituída pela Resolução 3.058/2002), as cooperativas abertas (Resolução 3106/2003), as cooperativas de empresários (Resolução 3.140/2003). A Resolução 3.106/2003 também obrigou a filiação a Fundo Garantidor de Crédito (FGC) para as cooperativas abertas.

Outras mudanças são identificadas no período, resumidas no Apêndice B, reafirmando a idéia de sistema cooperativista, em que a Resolução 2.608/1999 atribui às cooperativas centrais funções de supervisionar e auditar suas singulares filiadas.

A Resolução 2.193, de 31 de agosto de 1999, permitiu a constituição de bancos

comerciais controlados por cooperativas de crédito, os bancos cooperativos. Mais tarde, a Resolução 2.788, de 30 de novembro de 2000, permitiu a constituição de bancos múltiplos cooperativos.

A Resolução 2.771/2000, que revoga a 2.608/1999, inovou na redução dos limites mínimos de Patrimônio Líquido (PL), adotando a ponderação pelo grau risco do ativo, passivo e contas de compensação.

Considerando essas variáveis em que uma cooperativa pode ser classificada, pode existir até 126 possibilidades, no caso de uma cooperativa singular, conforme as três dimensões da matriz (tipo, sistema e tamanho), demonstrado na Figura 14 (3). Um exemplo destacado na Figura 14 (3) é o caso de uma cooperativa singular de crédito mútuo de servidores ou funcionários (CECMS/F), do Sistema SICREDI, de porte grande (G). No caso das centrais e confederações, não há a classificação por tipo, nesses casos, e pode gerar 21 possibilidades para cada nível.

		NÍVEL								
		singular		central		confederação				
TIPO	CECMS/F							P	TAMANHO	
	CECMP									M
	CCR									
	CME									
	CE									
	CLA									
		Sicoob	Sicredi	Unicred	Cresol	Ecosol	Outros	Nenhum		
		SISTEMA								

Figura 14 (3) – Matriz de possibilidades de cooperativas de crédito

### 3.6.2 Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCM)

Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCM) são empresas constituídas com capital próprio na forma legal de sociedade limitada ou anônima, cujo objetivo principal é o

fornecimento de empréstimos de reduzido valor (até R\$ 10 mil) para pequenos empresários (formal ou informal).

Regulamentadas inicialmente pela Resolução 2.627/1999, as Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCM), sugeriram como forma de oferecer ao mercado nacional novas opções de financiamento. Por parte dos investidores, permitiu-se maior segurança para investir em modelos institucionais definidos e supervisionados por entidades federais. O modelo adotado pelo BACEN foi conservador, com a possibilidade de aperfeiçoamentos ao longo do tempo (DARCY e SOARES, 2004).

As SCM fazem parte das Instituições Micro-Financeiras (IMF). Conforme representado no diagrama da Figura 10 (3), as IMFs abrangem organizações não-governamentais (ONG), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), cooperativas de crédito, sociedades de crédito ao microempreendedor (SCM), bancos comerciais públicos e privados (principalmente através de correspondentes bancários e de carteiras especializadas) e fundos institucionais (DARCY e SOARES, 2004).

### **3.6.3 Correspondente bancário**

Os correspondentes bancários são empresas comerciais contratadas por bancos para representá-los e prestar alguns serviços financeiros específicos, normalmente, fora das dependências das agências bancárias convencionais.

A instituição dos correspondentes bancários tornou possível que todos os municípios do país tivessem acesso a algum tipo de serviço financeiro. Dada a grandiosidade e diversidade geográfica do Brasil, as instituições financeiras tradicionais sentiam-se desencorajadas a instalar agências convencionais em todas as cidades brasileiras, principalmente pelos custos envolvidos,

ou mesmo porque certos municípios não demonstram viabilidade, dadas suas características sócio-econômicas.

Muito embora esse instituto não seja recente, teve maior importância e adquiriu maior aperfeiçoamento na medida em que houve forte reestruturação no SFN, após o Plano Real.

No Apêndice B é possível verificar as mudanças referentes a correspondentes bancários. O serviço de correspondente data de 15 de outubro de 1973 (Circular BACEN 220), que permitiu que estabelecimentos bancários fizessem contratos com pessoas jurídicas para a cobrança de títulos e execução de ordens de pagamento. Em 1999 e em 2000 houve aumento das opções de serviços possíveis de contratação de correspondente no país (Resoluções 2.640 e 2.707), facultando aos bancos a contratação de correspondentes para a prestação de diversos serviços.

Em 25 de abril de 2002, o CMN expediu a Resolução 2.923, introduzindo a possibilidade de serviços notariais e de registro (cartórios) serem contratados como correspondentes bancários.

A Resolução 3.110, de 31 de julho de 2003, consolidou as normas anteriormente editadas sobre o assunto, e introduziu a possibilidade de: a) contratação de correspondentes por parte de outros tipos de instituição financeira, como os bancos de investimento, sociedades de crédito imobiliário e associações de poupança; b) substabelecimento do contrato a terceiros; e c) utilização de novos produtos, recepção de proposta de cartão de crédito, venda de títulos de capitalização e quotas de consórcio (DARCY e SOARES, 2004).

Posteriormente, a Resolução 3.156/2003 estendeu às demais instituições financeiras (SCMs, cooperativas de crédito, companhias hipotecárias) a possibilidade de contratar correspondente bancário.

Darcy e Soares (2004) comparam o número de pontos de atendimentos de correspondentes bancários em relação ao setor bancário convencional, sendo os primeiros superiores em 75% aos últimos (data-base junho/2003).

Como exemplo de correspondente bancário, Thompson, Barbosa Junior e Frota (2003) destacam a parceria entre os Correios e o Bradesco. Os Correios fizeram licitação dentre as instituições financeiras para atuar como maior correspondente do país, presente em mais de 5,5 mil municípios. A instituição financeira vencedora foi o Bradesco. A Caixa Econômica Federal também firmou contrato com as Casas Lotéricas para atuarem como correspondente bancário. Ao fim de dezembro de 2001, todos os municípios do país já tinham acesso a algum serviço financeiro (DARCY e SOARES, 2004; BACEN, 2004e).

### **3.6.4 Outras ações**

O BACEN adotou outras ações, não apenas aquelas em que está institucionalmente obrigado a fazê-lo, a normativa, no período analisado, no sentido de desenvolver as microfinanças. A participação e organização de eventos como seminários nacionais e internacionais sobre o tema microcrédito e microfinanças, em grupos de trabalho, reuniões com outros órgãos governamentais, assinatura de acordos etc., também é destacada.

Uma série de seminários promovidos e organizados pelo BACEN ocorreu no período. Em setembro de 2002, no Recife (PE), foi realizado o I Seminário Banco Central de Microcrédito. Em 13 e 14 de março de 2003, foi realizado o II Seminário Banco Central sobre Microcrédito, na cidade de Belém-PA. Em 7 e 8 de junho de 2003, foi realizado em Curitiba-PR o I Seminário Banco Central sobre Microfinanças. O II Seminário Banco Central sobre Microfinanças ocorreu nos dias 10 e 11 de novembro de 2003, na cidade de Fortaleza-CE. O III Seminário Banco Central sobre Microfinanças ocorreu nos dias 14 e 15 de junho de 2004, na cidade de Goiânia-GO. No dia 21 junho de 2004, ocorreu em Recife o seminário internacional Fortalecimento das Cooperativas de Crédito, com a participação de representantes do BACEN, Banco Mundial,

Ministério da Fazenda, Governo do Estado de Pernambuco e outras entidades internacionais.

Recentemente dois convênios foram assinados entre o BACEN e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), e entre o BACEN e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em 26 de maio de 2004 e 21 de setembro de 2004, respectivamente. Ambos relativos ao aumento de intercâmbio de informações para o desenvolvimento do cooperativismo de crédito no Brasil, tendo o convênio com MDA focado especificamente o cooperativismo de crédito rural.

O Grupo de Trabalho Interministerial de Microfinanças (GTI) foi instituído por meio de decreto de 26 de novembro de 2003, e é o grupo responsável por estudos e elaboração de propostas para o desenvolvimento das microfinanças, com o objetivo de bancarização e de aumento das possibilidades de crédito para pessoas de menor renda, ou democratização do crédito. O BACEN participa desse GTI juntamente com o Ministério da Fazenda, que é responsável pela coordenação; a Casa Civil da Presidência da República; o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; o Ministério do Desenvolvimento Agrário; o Ministério do Trabalho e Emprego; e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Consolidando as mudanças dos três tipos de entidades assim como outras ações adotadas pelo BACEN, em paralelo com outros eventos anteriormente descritos, obtém-se o contido no Quadro 6 (3):

<b>Ações normativas nas políticas de microfinanças</b>					
<b>Ano</b>	<b>Eventos no período</b>	<b>Cooperativas de Crédito</b>	<b>SCM</b>	<b>Correspondente Bancário</b>	<b>Outras Ações</b>
<b>1992</b>		Res. 1.914, de 11.3.92			
					(continua)

<b>Ano</b>	<b>Eventos no período</b>	<b>Cooperativas de Crédito</b>	<b>SCM</b>	<b>Correspondente Bancário</b>	<b>Outras Ações</b>
					(continuação)
<b>1993</b>					
<b>1994</b>	- Plano Real - Eleição de FHC				
<b>1995</b>	Privatizações Intervenções nos Bancos Econômico e Nacional	Res. 2.193, de 31.8.95 (Bancos Cooperativos)		Res. 2.166, de 30 de junho de 1995	
<b>1996</b>	Intervenção no Banco Banorte				
<b>1997</b>	Intervenção no Banco Bamerindus				
<b>1998</b>	Reeleição de FHC				
<b>1999</b>	- Crise cambial; - Crise no Governo, caso Marka-FonteCindam; - Reestruturação administrativa do BACEN	- Res. 2.608, de 27.5.1999	Res. 2627, de 2.8.1999	Res. 2.640, de 25.8.1999	
<b>2000</b>		Res. 2.771, de 30.8.2000 Res. 2.788, de 30.11.2000 (Bancos Cooperativos)		Res. 2.707, de 30.3.2000	
<b>2001</b>	Crise do Setor Elétrico (acionamento); Parceria Correios e Bradesco (Banco Postal); e Ataques terroristas EUA		Res. 2874, de 26.7.2001		
<b>2002</b>	Implantação do UNICAD	Res. 3.058, de 20.12.2002			I Seminário Microcrédito em Recife (setembro)
					(continua)

Ano	Eventos no período	Cooperativas de Crédito	SCM	Correspondente Bancário	Outras Ações
					(conclusão)
2003	Eleição de Luiz Inácio Lula Criação do GTI microfinanças (novembro)	- Res. 3.106, de 25.6.2003; - Res. 3140, de 27.11.2003	Res. 3.156, de 17.12.2003	Res. 3110, de 31.7.2003	- II Seminário Microcrédito em Belém (março); - I e II Seminário Microfinanças em Curitiba (junho) e o II Seminário Microfinanças em Fortaleza (novembro)
2004	Implantação do PROCORF MP 226	Res. 3.188, de 29.3.04 (Bancos Cooperativos)			- III Seminário Microfinanças em Goiânia (junho); - Seminário internacional Fortalecimento das Cooperativas de Crédito (junho) - Convênios SEBRAE (maio) e MDA (setembro)

Quadro 6 (3) – Consolidação das mudanças normativas, outras ações e eventos

Quanto ao intervalo de tempo na edição de normativos do cooperativismo de crédito, excetuando-se as normas sobre Bancos Cooperativos, observou-se que houve um maior espaço temporal nas mudanças no início do período analisado. A Resolução 1.914/1992 vigorou por mais de sete anos até ser revogada. Seguiu-se um ano e três meses para que nova mudança ocorresse. A alteração seguinte foi realizada após dois anos e três meses, reduzindo-se o prazo das duas próximas normas para seis e cinco meses, respectivamente.

As SCM surgiram no meio de período analisado, portanto o histórico é menor que o cooperativismo de crédito. Nesse segmento foi possível verificar uma certa regularidade no espaço de tempo de aproximadamente dois anos, nas modificações identificadas.

Quanto aos correspondentes bancários, embora tenham bastante tempo de existência,

ocorreram poucas mudanças normativas no período inicial. A primeira alteração da década, em 1995, substituiu o normativo de 1979. Passaram-se mais de quatro anos para que as próximas mudanças ocorressem. Depois foram necessários mais três anos para a alteração mais recente.

## 4 Metodologia

---

Trata-se de investigação descritiva cuja estratégia de pesquisa é o estudo de caso, tendo como objeto o Banco Central no Brasil.

Para o presente estudo foi necessário compreender como funciona a estrutura e os processos da organização relacionados com o problema de pesquisa, e dessa forma, colher os dados necessários para analisá-los à luz da teoria pertinente. Para Stake (2000), a estratégia de pesquisa de estudo de caso não é uma opção metodológica, mas sim definida juntamente com a escolha do objeto a ser estudado.

A coleta de dados foi realizada em duas fontes, primárias e secundárias. Para as fontes secundárias, os dados foram obtidos coletando-se todos os meios disponíveis na organização como documentos, relatórios, normativos etc. Para a coleta de dados primários foram realizadas entrevistas individuais semi-estruturadas com os principais atores envolvidos no processo estudado.

### 4.1 O estudo de caso

O estudo de caso é um termo usado, muitas vezes, para indicar um tipo de pesquisa que não é nem um experimento, nem um levantamento, ou uma história, e para diferenciá-lo das outras formas de pesquisa qualitativa adota definição própria (MERRIAM, 1998). Por outro lado, o estudo de caso oferece oportunidade de verificar inúmeros problemas de difícil abordagem por outras estratégias de pesquisa pela dificuldade de se isolá-los do contexto.

Diferentemente de outras estratégias de pesquisa, o estudo de caso, bastante empregado em pesquisa qualitativa, não é apropriado no aspecto generalização estatística (YIN, 2001) e comumente tem sua validade questionada (PATTON e APPELBAUM, 2003, p.65). Porém, a “generalização” vai depender da riqueza da descrição do contexto, ao afirmar que pode haver uma “generalização analítica” diferentemente da “generalização estatística”.

Eisenhardt (1995, p.69) argumenta que o estudo de caso pode ter como objetivo, prover descrição de um fenômeno, testar uma teoria ou gerar teoria nova (substantiva), e as evidências podem ser de natureza qualitativa, quantitativa ou ambas. Podem ser utilizados os métodos de coleta de dados como busca em arquivos, entrevistas, questionários e observações.

Apesar dos questionamentos acerca da estratégia de pesquisa de estudo de caso, Leonard-Barton (1995, p.60) argumenta que essa estratégia tem ganhado respeitabilidade e rigor nas suas construções. Porém, algumas habilidades são requeridas ao pesquisador para que seja realizado um estudo de qualidade. Dentre elas se destacam: habilidades para realizar entrevistas como um “repórter investigativo” (p.60); manter as respostas de entrevistas anteriores em mente enquanto novas entrevistas são realizadas; e tomar consciência do que é dito e não-dito (entrelinhas) das entrevistas.

Dentro da classificação de Merriam (1998), os estudos de caso podem ser: particularísticos (foca uma situação em particular, evento, programa ou fenômeno), descritivos (seu produto final é uma descrição rica e espessa do fenômeno estudado) e heurísticos (clareia o entendimento do leitor sobre o fenômeno estudado).

Joia (2004) destaca que, de maneira geral, estudos de casos são classificados como descritivos, explanatórios e exploratórios. Os estudos de caso descritivos, chamados por Stake (1994, p.237) de instrumental, contêm uma descrição profunda e com maior quantidade de informações e dados de uma situação. Nos estudos de caso explanatórios há a tentativa de se

estabelecer relações causais entre determinadas variáveis. Os estudos de caso exploratórios são aqueles que se baseiam em situações novas e de pouco conhecimento onde questões preliminares são levantadas para que estudos posteriores mais profundos sejam realizados, também chamado por Stake (1994, p.237) de estudo de caso intrínseco.

Stake (1994, p.237) trata ainda do estudo de caso coletivo, que nada mais é senão estudos instrumentais aplicados em um conjunto de casos.

O presente trabalho é um estudo de caso descritivo e único, dado a peculiaridade da organização e do problema de pesquisa. Nesse sentido, Yin (2001) salienta que no estudo de um único caso, holístico, se este representar um caso crítico, poderá afetar diretamente uma teoria bem formulada, confirmando-a, provocando-a ou até mesmo ampliando-a.

Embora a estratégia de pesquisa de estudo de casos sofra críticas, mais frequentemente relativas à influência do investigador, à falta de rigor, de difícil generalização, de grande extensão e que requer maior tempo de conclusão, Yin (2001) propõe algumas medidas para se obter um estudo de caso de boa qualidade. Com relação às generalizações, devem ser feitas em relação às proposições teóricas e não estatisticamente; ser elaborado de forma planejada e seguir rigorosamente os cuidados que a metodologia prevê. Na elaboração do relatório, deve-se buscar atender à proposta do estudo. Yin (2001) salienta ainda que sejam observados os procedimentos na confecção do relatório, com compreensão do projeto e do conteúdo.

Finalmente, o trabalho de Leonard-Barton (1995, p.56-8) sobre estudos longitudinais, que abrange os aspectos históricos e retrospectivos, adverte acerca de alguns problemas relacionados com estudo de casos que tenta agregar os dois aspectos: as limitações inerentes a estudos de caso qualitativos, como a vulnerabilidade de interpretações subjetivas pela dificuldade de relacionar variáveis dependentes e independentes; e a dificuldade de coordenação na coleta de dados nos dois tipos de abordagem (histórica e contemporânea), pois o volume de dados normalmente

excede a capacidade de análise do pesquisador.

## **4.2 Delimitação da pesquisa**

Embora não haja formalmente um projeto na organização estudada quanto ao fenômeno analisado, pode-se verificar uma política de desenvolvimento de microfinanças no âmbito da organização. Assim, a unidade de análise foi a política de desenvolvimento das microfinanças nacionais, circunscrita à organização estudada, observando-se os indivíduos envolvidos e influentes no processo no que concerne ao tema proposto do trabalho. A pesquisa foi circunscrita ao período 1994-2004, com foco na organização Banco Central do Brasil.

Ainda, tendo em vista que se trata de um trabalho de caráter qualitativo, os resultados não podem ser generalizados, principalmente pela estratégia de pesquisa empregada não ser adequada para tal finalidade.

## **4.3 A coleta de dados**

Várias são as técnicas de coleta de dados que podem ser empregadas em um estudo de caso: documentos, observação participante, registros em arquivos, observação direta, entrevistas e o uso de artefatos físicos. Além disso, três princípios para a coleta de dados foram observados. O primeiro é o uso de múltiplas fontes de evidência, o que permite averiguar vários aspectos em relação ao mesmo fenômeno; o segundo, a construção de uma base de dados ao longo do estudo; e terceiro, a formação de uma cadeia de evidências, permitindo a legitimação do estudo de caso, desde as questões de pesquisa até as conclusões finais (YIN, 2001, p.106).

MacCrimmon (1993, p.121) explica duas formas de identificar as estratégias de uma

organização: a abordagem direta ou a indireta. A primeira carrega o problema da má representação e da percepção. Perguntar diretamente para a organização qual a sua estratégia, apresenta um primeiro problema, a quem perguntar. Se a organização tem apenas um líder, então não há problema, contudo, a maioria das corporações é composta por um grupo de administradores. Nesse caso, deve-se consultar o Diretor-presidente (CEO) ou membros da diretoria, quando acessíveis.

A principal vantagem desse tipo de abordagem é que a intenção estratégica é informada e tem-se uma visão interna das ações da organização. Contudo, pode haver pouco interesse da organização em revelar sua estratégia. Isso ocorre principalmente em ambientes competitivos, onde pode haver interesse em informar uma estratégia que não é verdadeira, apenas para confundir o competidor. A percepção errada de quem pratica a estratégia também pode ser um risco na adoção da abordagem direta: o que se faz não quer dizer que o mesmo que se pensa que faz. Outro aspecto é que há uma tendência em se tentar relacionar a estratégia com os resultados efetivamente alcançados para que não haja uma comparação negativa entre a estratégia deliberada e a realizada.

Com relação à abordagem indireta, surge o problema da intenção e da subjetividade, conforme explica MacCrimmon (1993, p.122). A inferência das estratégias de uma organização tem a grande vantagem de focar nas ações efetivamente realizadas, não na intenção, ou que se pensava ser, ou o que queria que o observador pensasse ser. Contudo, a grande desvantagem é que se fundamenta na percepção do observador, o qual deve manter uma atitude de isenção acadêmica. Assim, embora a abordagem indireta tenha o objetivo de reduzir o problema da má representação, incorre no problema da percepção e da inferência de ações e de intenções.

## 4.4 Seleção dos entrevistados

Foram entrevistados os principais atores que atuaram no tema proposto no âmbito do Banco Central. Dentre esses atores, o Diretor de Normas, membro da Diretoria Colegiada, e funcionário de carreira, assim como os chefes dos departamentos de Normas e de Organização do Sistema Financeiro, que estão ligados a essa Diretoria, além de consultores, dos departamentos e chefes-adjuntos. Foi preciso realizar algumas dessas entrevistas na Sede da instituição, em Brasília.

A forma de seleção dos entrevistados não foi aleatória, senão proposital voltada para identificar aqueles que pudessem contribuir para o melhor conhecimento acerca do fenômeno estudado, além da disponibilidade para a concessão de entrevistas. Assim, o principal critério para a escolha dos nomes para serem entrevistados foi a ocupação de cargos atualmente no BACEN, e que possibilitassem o fornecimento de evidências para o melhor entendimento do objeto de pesquisa, circunscrito à unidade de análise definida.

Para reduzir o risco de escolha dos entrevistados, quanto à adequação como fonte de informação, foi previsto no roteiro de entrevistas questionamento acerca da indicação de outros possíveis candidatos para participar da pesquisa. Na entrevista com o Chefe do DEORF, Edson Feltrim, foi sugerido a exclusão de um dos Consultores, por este não ter participado do processo aqui estudado. Embora o foco tenha sido mais no âmbito interno do Banco Central, um dos entrevistados é externo ao Banco. Gilson Bittencourt foi indicado por mais de um entrevistado como sendo uma pessoa chave nesse processo de desenvolvimento de microfinanças e que esteve atuando no âmbito do Governo Federal, coordenando o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), no Ministério da Fazenda, com participação de representantes do Ministério do Trabalho, do Desenvolvimento Agrário, do Planejamento, do Banco Central, entre outros, no governo de

Lula.

Destarte, os selecionados, com disponibilidade de acesso e com disposição para a concessão das entrevistas, foram os chefes e chefes-adjuntos dos departamentos de Normas (DENOR) e do Departamento de Organização do Sistema Financeiro Nacional (DEORF), os Consultores do DEORF e da Diretoria de Normas (DINOR), assim como o diretor de normas. O Quadro 7 (4) descreve o cargo exercido por cada um dos selecionados, assim como a data de início no cargo e data de posse no BACEN. A lista das entrevistas efetivamente realizadas encontra-se no Apêndice D.

<b>Nome</b>	<b>Cargo</b>	<b>Desde</b>	<b>Data Posse</b>
Sérgio Darcy da Silva Alves	diretor de normas	3.9.1997	20.6.1967
Luiz Edson Feltrim	chefe do DEORF	11.3.1999	16.12.1974
Adalberto Gomes da Rocha	chefe adjunto do DEORF	12.3.1999	26.10.1977
Amaro Luiz de Oliveira Gomes	chefe do DENOR	23.8.2004	31.7.1992
Marden Marques Soares	consultor do DEORF	15.10.1998	28.6.1977
José Gonçalves Caixeta *	consultor do DEORF	1.7.1999	25.5.1977
Clarence Joseph Hillerman Jr.	consultor da DINOR	23.8.2004	16.6.1977
Dagberto Cavalcanti Pereira de Melo	gerente técnico do DEORF em Recife	10.8.1999	17.1.1975
Abelardo Duarte de Melo Sobrinho	consultor do DEORF	24.10.2003	3.4.1978
Gilson Bittencourt **	assessor especial do Ministério da Fazenda	9.2003	9.2003
Cleofas Salviano Junior **	Consultor do DENOR	3.4.2003	10.8.1992
Sérgio Consolmagno **	assessor pleno do DENOR	3.4.2003	20.12.1994

\* Foi sugerida a não realização de entrevista com esse candidato por sugestão do Chefe do DEORF, por não estar afeto às atividades aqui pesquisadas.

\*\* Nomes que surgiram como sugestão após as entrevistas.

Quadro 7 (4) – Relação dos entrevistados

Fonte: SISBACEN, 2005.

As entrevistas ocorreram entre os dias 18 e 28 janeiro de 2005, duas em Recife e as outras nove em Brasília. Uma entrevista foi realizada no Ministério da Fazenda. Por ocasião de uma reunião de trabalho em Recife, o chefe do DEORF, Luiz Edson Feltrim, encontrava-se na cidade,

logrou-se a primeira entrevista. No dia posterior foi entrevistado o gerente técnico do DEORF em Recife, Dagberto Melo. Na semana seguinte foram realizadas as demais entrevistas em Brasília, cuja ordem de ocorrência pode ser verificada no Quadro 8 (4):

Entrevista	Data	Local
(01) Luiz Edson Feltrim	18/1/2005	BACEN – Recife
(02) Dagberto C. Pereira de Melo	19/1/2005	BACEN – Recife
(03) Clarence J. Hillerman Jr.	24/1/2005	Sede BACEN – Brasília
(04) Sérgio Darcy	24/1/2005	Sede BACEN – Brasília
(05) Adalberto G. da Rocha	25/1/2005	Sede BACEN – Brasília
(06) Cleofas S. Junior	25/1/2005	Sede BACEN – Brasília
(07) Abelardo D. de Melo Sobrinho	25/1/2005	Sede BACEN – Brasília
(08) Marden M. Soares	26/1/2005	Sede BACEN – Brasília
(09) Amaro Luiz de O. Gomes	26/1/2005	Sede BACEN – Brasília
(10) Gilson Bittencourt	27/1/2005	Ministério da Fazenda – Brasília
(11) Sérgio Consolmagno	28/1/2005	Sede BACEN – Brasília

Quadro 8 (4) – Relação de entrevistas por data e local

As entrevistas totalizaram um tempo de 565 minutos ou 9h25; todas as entrevistas foram integralmente transcritas para a análise das informações. O Quadro 9 (4) apresenta a duração das entrevistas, destacando as áreas e cargos dos entrevistados.

Cargo	DINOR		DEORF		DENOR		FAZENDA	
	Tempo	Entrevista	Tempo	Entrevista	Tempo	Entrevista	Tempo	Entrevista
assessor					52:24	(11)	1:18:39	(10)
chefe			54:57	(01)	41:21	(09)		
chefe adjunto			32:34	(05)				
consultor	1:06:38	(03)	38:00	(08)	40:00	(06)		
			42:51	(07)				
gerente técnico			50:59	(02)				
diretor	1:06:49	(04)						

Quadro 9 (4) – Duração das entrevistas por cargo

Alguns dos entrevistados informaram que nem sempre estiveram trabalhando na área

específica ou tratando do assunto dentro do BACEN. Dessa forma, atribuiu-se uma classificação de três níveis (nenhum, médio, muito) para definir o período o qual o entrevistado esteve envolvido com o tema aqui estudado. Adicionalmente ao período, outra variável analisada foi quanto ao nível de contribuição para a compreensão do tema que o entrevistado deu acerca do assunto pesquisado, tendo sido dividido em quatro segmentos: cooperativas de crédito (CC); correspondente bancário (CB); sociedade de crédito ao microempreendedor (SCM); e outras ações (OUTRAS), também com a utilização da mesma classificação por nível: nenhum, médio, muito. A Figura 15 (4) representa o resultado da análise. Pelo menos cinco entrevistados atenderam satisfatoriamente, tanto acerca do tempo em contato com assunto e processos do BACEN, quanto pela contribuição na entrevista e no entendimento de tais assuntos em todos os seguimentos (entrevistas 01; 03; 04; 08 e 10). Também foi possível notar que, embora alguns entrevistados não estivessem atuando com o tema durante todo o período estudado (1994-2004), contribuíram para o seu entendimento, provavelmente devido ao acesso às informações históricas que o cargo lhes permitiu (entrevistas 02; 05; 06; 07; 09 e 11).

<b>Entrevista</b>	<b>Tempo</b>	<b>CC</b>	<b>CB</b>	<b>SCM</b>	<b>Outras</b>
(01) Luiz Edson Feltrim	++	++++	++++	++++	++++
(02) Dagberto C. Pereira de Melo	++	++++	++	++++	++++
(03) Clarence J. Hillerman Jr.	++++	++++	++++	++++	++++
(04) Sérgio Darcy	++++	++++	++++	++++	++++
(05) Adalberto G. da Rocha	++++	++++	++	++	++++
(06) Cleofas S. Junior	++	++++	++++	++	++++
(07) Abelardo D. de Melo Sobrinho	++	++++	++	++	++
(08) Marden M. Soares	++++	++++	++++	++++	++++
(09) Amaro Luiz de O. Gomes	++	++++	++++	++	++++
(10) Gilson Bittencourt	++++	++++	++++	++++	++++
(11) Sérgio Consolmagno	++	++++	++++	++++	++

Legenda

**Médio**

++

**Muito**

++++

Figura 15 (4) – Análise da contribuição das entrevistas

O caso da entrevista 10 é bem particular, pois o entrevistado está fazendo parte do processo de desenvolvimento de microfinanças, no âmbito do Governo Federal no cargo de assessor especial no Ministro da Fazenda há pouco tempo, últimos dois anos. Apesar disso, o tempo foi classificado como muito, por ele já estar em contato com os processos aqui estudados mesmo antes de fazer parte do Governo atual. A trajetória profissional dele contribui para que se possa definir como “muito” o tempo de participação com o tema aqui pesquisado. Nos últimos dez anos ele assessorou movimentos rurais na constituição de cooperativas de crédito; iniciou mestrado na Unicamp sobre cooperativismo de crédito; fez parte do governo anterior como Secretário de Agricultura Familiar, no Ministério do Desenvolvimento Agrário; saiu do governo para concluir o mestrado sobre o Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF); voltou ao governo no assessoramento do Ministro da Fazenda, como coordenador do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) de microfinanças; e tem assento no conselho de administração do Banco Popular do Brasil, conforme ele descreve em entrevista:

[...] o interessante nesse processo, só sendo muito rápido, foi um período de ONG e assessoria a movimentos de cooperativas, o período da academia, o período de participação no governo num órgão de ponta, de execução, aí volta para a academia, reflete sobre a experiência no governo, depois volta para o governo, mas não mais num órgão de ponta, mas num órgão intermediário. E no que eu entrei, eu entrei num dia, no dia seguinte eu fui indicado para o Conselho de Administração do Banco Popular, e logo em seguida a criação do GTI de microcrédito foi constituído e eu fui colocado como Secretário Executivo. (BITTENCOURT, entrevista, 2005)

Foram utilizados dois gravadores, um digital e outro convencional, com fitas microcassetes, para aumentar a segurança dos registros. O procedimento se mostrou eficaz na medida em que um arquivo digital foi acidentalmente apagado sem ter sido transferido para o computador e um pequeno trecho inicial de uma das entrevistas, aproximadamente sete minutos, não ter sido gravado no arquivo digital por não ter sido ligado o equipamento. Foi utilizado também um equipamento periférico de pente de memória tipo “*pen drive*” para realização de

cópia de segurança dos registros eletrônicos das entrevistas.

## 4.5 Roteiro de entrevistas

As onze entrevistas semi-estruturadas seguiram o roteiro previsto nos Apêndices C1 e C2, não necessariamente na mesma ordem das questões, e foram realizadas *in loco*, nove em Brasília e duas no Recife, em horário e local previamente acordado com os entrevistados. O roteiro possui perguntas previamente definidas, mas durante as entrevistas surgiram outras questões e esclarecimentos que se fizeram relevantes e outras questões foram suprimidas por terem sido previamente respondidas.

No roteiro de entrevistas houve predominância da abordagem direta, pois o processo de inferência de intenções e ações exclusivamente requer tempo e maior treinamento por parte do observador.

Foi solicitada permissão e todos autorizaram o uso de gravador, não tendo sido possível a submissão prévia da transcrição integral aos entrevistados antes de sua utilização na presente pesquisa. Não foi enviado previamente para nenhum dos entrevistados o roteiro de entrevista. Em benefício da acuidade da informação coletada, as entrevistas foram transcritas *Ipsis litteris*.

Houve ajuste do roteiro de entrevista, sendo excluídas as questões 11, 20 e 22, na ocasião das duas primeiras entrevistas, estendendo-se a alteração às demais entrevistas, por se perceber ou que estavam repetidas ou por não contribuírem para atingir os objetivos; ao mesmo tempo foi incluída uma outra questão, a 26. Ainda, foi feito um pequeno ajuste na questão 17, por sugestão do segundo entrevistado, para abordar também o tema conhecimento (*know-how*). O roteiro foi adaptado, conforme Apêndice C2, para ser utilizado com o representante do Ministério da Fazenda pois nem todas as questões se adequavam ao entrevistado, para os demais entrevistados foi

utilizado o roteiro previsto no Apêndice C1.

Para sistematizar e melhor subsidiar o estudo, as questões foram diretamente relacionadas com os objetivos específicos e geral do trabalho. Assim, o Quadro 10 (4) identifica essa relação.

<b>Item do objetivo</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Questões Apêndice C</b>
Geral	Analisar como ocorreu o processo de formação das estratégias de desenvolvimento das microfinanças no Brasil no âmbito do Banco Central do Brasil, nominalmente cooperativismo de crédito, sociedades de crédito ao microempreendedor e correspondente bancário, após o Plano Real (1994-2004).	23; 24; 25; 26
Específico a)	Analisar os processos de formação das estratégias para o desenvolvimento das microfinanças no âmbito do Banco Central do Brasil;	1; 2; 8; 21; 22
Específico b)	Descrever os contextos internos que serviram de base na formação das estratégias do Banco Central do Brasil quanto ao desenvolvimento das microfinanças no Brasil no período entre os anos de 1994 a 2004;	3; 4; 9; 10; 12; 26
Específico c)	Descrever os contextos externos que serviram de base na formação das estratégias do Banco Central do Brasil quanto ao desenvolvimento das microfinanças no Brasil no período entre os anos de 1994 a 2004; e	3; 4; 5; 6; 7; 12; 18; 26
Específico d)	Descrever as mudanças estratégicas que ocorreram no período analisado.	13; 14; 15; 16; 17; 19

Quadro 10 (4) – Roteiro de entrevistas e objetivos geral e específicos

## 4.6 Análise dos dados

Um dos entrevistados mostrou-se incomodado com o termo “política” utilizado na entrevista em referência ao conjunto de ações pensadas e adotadas no sentido de buscar o desenvolvimento das microfinanças. A sua argumentação foi de que o BACEN não tem uma política de desenvolvimento das microfinanças, e sim que ele seguia uma política de governo. Foi explicado ao entrevistado que o termo política aqui neste trabalho tem conotação de delimitar as ações empregadas na área estudada. A maioria dos documentos pesquisados, relatórios de administração, apresentações e outros documentos internos de fato não utiliza o termo “política”, e sim democratização do crédito e bancarização.

[...] uma coisa precisa ficar bem clara: o BC não é formulador de política de desenvolvimento de cooperativismo, de microfinanças, essa é a minha visão muito particular[...] (ROCHA, entrevista, 2005)

Eu tenho uma dificuldade que o BC tem uma política de microfinanças... o BC não tem, o BC executa a política adotada pelo governo [...] (ROCHA, entrevista, 2005)

[...] você trata muito de política, e eu sinto uma certa dificuldade porque a gente não tem uma política voltada para microcrédito, a gente tem ações, tá? então uma política efetivamente, a gente não... (ROCHA, entrevista, 2005)

Apesar disso, percebeu-se uma série de ações que foram pensadas e realizadas no âmbito do BACEN para tentar desenvolver as microfinanças, com o objetivo de democratizar o crédito e bancarizar boa parte da população excluída do SFN tradicional.

Então, pode-se definir no escopo desse trabalho como política o conjunto de ações pensadas e realizadas no âmbito do BACEN, seja de sua competência exclusiva ou conjuntamente com outras entidades, estatais ou não, no sentido de atender ao seu objetivo que é a bancarização e democratização do crédito. Certamente que nesse entendimento não foi excluído o papel do governo central na definição dessas estratégias, mas apenas como definição de objeto de estudo o qual foi delimitado ao BACEN. A análise de contexto contribuiu exatamente para compreender as interligações existentes entre os agentes governamentais na definição dessas estratégias. Outros entrevistados esclareceram a questão:

Não é uma política traçada... com começo, meio e fim, por fim é um processo... quase que natural, de tratar o assunto de microfinanças em três grandes estruturas do segmento, cooperativas de crédito, sociedade de crédito ao microempreendedor e correspondente bancário ou correspondente no país[...] (FELTRIM, entrevista, 2005)

Os departamentos que compõem a DINOR sempre colocaram suas estratégias, com foco um dos focos no desenvolvimento das microfinanças. É estratégia do BC, estratégia apresentada pelos departamentos, estratégia da Diretoria de Normas, no desenvolvimento das microfinanças. (MELO, entrevista, 2005)

As entrevistas semi-estruturadas realizadas durante o processo de coleta de dados primários foram integralmente transcritas.

As informações coletadas foram comparadas com as informações obtidas na análise de

documentos, relatórios, normativos e outros que serviram na coleta de dados secundários (por exemplo, Relatório Anual de Administração, Resoluções CMN, Circulares BACEN, Atas de Reuniões etc.), no sentido de comparar e verificar possíveis distorções ou inadequações ou mesmo para dirimir interpretações incorretas.

De posse do material, informações secundárias e primárias, buscou-se o surgimento de evidências que ajudaram no desenho do modelo teórico que melhor explicasse o fenômeno estudado, e dessa maneira, contribuindo para o alcance dos objetivos (geral e específicos) desse trabalho.

## **5 O processo de desenvolvimento das microfinanças**

### **5.1 Bancarização e democratização do crédito**

Dois objetivos são chave para a compreensão do tema ora estudado e para entender como os processos ocorreram dentro do BACEN que culminaram nas diversas ações descritas aqui, que são a bancarização e a democratização do crédito, englobando a política de desenvolvimento das microfinanças.

Por bancarização entende-se o fornecimento de diversos serviços bancários e financeiros à população mais carente, enquanto que democratização do crédito o atendimento das necessidades dessa população do atendimento de suas demandas por crédito, a um menor custo possível. O microcrédito faz parte das microfinanças, tem um caráter mais específico que é o crédito produtivo, seja orientado ou não.

Para o atingimento desses objetivos, no âmbito do BACEN, foram pensadas e adotadas quatro tipos de ações inter-relacionadas visando ao desenvolvimento das microfinanças que são as relacionadas com o cooperativismo de crédito, com as sociedades de crédito ao microempreendedor, com o correspondente bancário e com outras ações.

Acerca do surgimento dessas IMF, pode-se dizer que no período um tipo foi criado (Sociedade de Crédito ao Microempreendedor - SCM), outro tipo permaneceu com algumas mudanças (cooperativas de crédito - CC) e o outro teve bastante mudanças (correspondente bancário - CB).

Conforme os entrevistados algumas características de cada um desses tipos de instituição

apresentam vantagens e desvantagens quanto à bancarização e democratização do crédito, representadas no Quadro 11 (5):

	Vantagens	Desvantagens
CB	- redução dos custos para as populações de municípios desassistidos;	- não necessariamente leva crédito; - os recursos não são necessariamente aplicados no local
CC	- os recursos são aplicados no local; - sem fins lucrativos, podem ter menores custos aos associados;	- operam exclusivamente com associados
SCM	- opera em nichos especializados (microempreendedores) de alta capacidade de geração de renda e desenvolvimento	- não oferece outros serviços financeiros além de crédito

Quadro 11 (5) – Características dos segmentos

### 5.1.1 Sociedade de Crédito ao Microempreendedor (SCM)

As SCM surgiram a partir de uma necessidade de criar um tipo de entidade que levasse desenvolvimento econômico para milhares de micro-empresendedores espalhados pelo Brasil, na maioria informal. No governo FHC foi criada a Comunidade Solidária, vinculada à Casa Civil, e presidida pela então primeira-dama, D. Ruth Cardoso, que teve um papel importante no surgimento das SCM. Foram realizadas várias reuniões articuladas pelo BACEN com diversos órgãos envolvidos com o tema, e diretamente interessados no surgimento das SCM. Então, sendo a SCM o resultado de discussões de diversos segmentos, setores e agentes envolvidos, a formatação desse tipo de instituição não foi o que se esperava. Não só o resultado final do normativo, mas talvez isso explique até o desempenho alcançado por esse tipo de instituição quanto ao desenvolvimento das microfinanças, conforme depoimentos:

[...] quando saiu as SCM, houve muita injunção de todos os lados aí, né?, injunção política, injunção das pessoas que militavam na área na época, as ONGs, então o que saiu na época, grande medida acabou deixando-os um pouco decepcionados porque saiu uma entidade, assim, de muito

poucas possibilidades em comparação com o que se faz no mundo. (CONSOLMAGNO, entrevista, 2005)

Foi evidenciado pelos entrevistados que esse segmento não atingiu totalmente o objetivo a que se imaginou no surgimento desse tipo de instituição financeira. A maioria indicou que foi pelas poucas possibilidades de atuação, não podendo fazer captação de recursos junto ao público, ficando dependente de repasses de instituições públicas ou privadas. As evidências incluem:

[...] a SCM voltada usualmente a crédito, ela não é uma instituição... ela não capta recursos de público, ela não tem depósito, ou seja, ela não presta serviços bancários e, portanto, não proporciona essa bancarização que nós almejamos, apesar de nós percebermos que a bancarização não é para o microempresário, a bancarização é para a população, que nós chamamos aqui menos favorecida. (GOMES, entrevista, 2005)

[...] isso é uma opinião minha mesmo, mas eu acho que no caso das SCM, por exemplo, eu sempre olhei aquele negócio lá como uma espécie de monstro que não serve para nada, você não capta, não faz, não pode fazer isso, não pode fazer aquilo, é muito limitada, então, para quê que serve esse negócio? (CONSOLMAGNO, entrevista, 2005)

Foi constatada uma inesperada atuação nesse segmento de empresas de *factoring*, tida pelos respondentes não como algo ruim ou bom ao sistema, mas percebido como um movimento cujo objetivo foi de se obter maior prestígio junto aos clientes dessas empresas por se tratar de um tipo de instituição regulamentada e fiscalizada pelo BACEN. Os seguintes depoimentos são bons exemplos:

[...] o que acabou ocorrendo que pessoas, empresários que trabalhavam principalmente na área de *factoring* acabaram migrando para SCM, na verdade é uma coisa que não deslanchou... hoje temos cerca de 57 SCM, algumas já fecharam as portas, e eu não tenho dados assim para avaliar como tem sido o desempenho dela, qual tem sido a efetiva contribuição para o desenvolvimento do microcrédito. (MELO SOBRINHO, entrevista, 2005)

As SCM, por exemplo, logo foram encapadas, encapadas não, adotadas pelas empresas de *factoring* como uma possibilidade da empresa de *factoring* ter um braço regulamentado, né?, efetivamente muitas empresas de *factoring* criaram SCM. O que a gente vê, eu acho que o BC não vê isso como uma coisa ruim ou uma coisa boa. (CONSOLMAGNO, entrevista, 2005)

[...], o papel das SCM é muito restrito no Brasil. Parte das SCM atuam como *factoring*, uma prática agora, inclusive o pessoal disse que para ser uma boa SCM, tem que ter uma SCM e uma *factoring*, então dependendo do processo, uma coisa une outra, o volume de recursos de SCM é muito pequeno, até porque ela tinha expectativa de trabalhar muito o recurso do BNDES, recurso público, e não tiveram, e aí a operação foi mínima... (BITTENCOURT, entrevista, 2005)

Outro diagnóstico que ocorreu foi no sentido de o número de SCM ser muito pequeno para atender ao que se tinha planejado no início, e que as SCM estavam, assim como os bancos, nos grandes centros urbanos e em locais onde não atinge o seu público alvo. Os seguintes depoimentos são base para este diagnóstico:

[...] as SCM facilitam a atender determinados nichos de mercado, em determinadas regiões, determinados padrões do processo, mas tem SCM que quer se instalar lá na Avenida Paulista, né?, para ficar lá, aí realmente fora do contexto. (MELO SOBRINHO, entrevista, 2005)

[...] quando se criou as SCM, você tinha uma expectativa de um enorme crescimento, que as OSCIPs iam sair criando SCM aí e captando recursos no mercado e ampliando as suas possibilidades de captação, ia crescer em número e em importância econômica, isso não ocorreu. (SALVIANO JUNIOR, entrevista, 2005)

[...] eu tenho impressão que o pessoal de SCM ainda não despertou para o tipo de atividade que as SCM devem fazer, então hoje nós temos aí, quando a gente pega aí os balancetes, os demonstrativos contábeis das SCM, a atuação delas está muito incipiente[...] (MELO, entrevista, 2005)

[...] até hoje tem umas 50, 60, 50 e poucas SCM, quer dizer, para tanto tempo de norma, eu acho que 50 SCM é uma mixaria para o território nacional, para o país, é muito pouca coisa, isso denota o fracasso da norma, no sentido, de 'olha precisaria criar uma instituição que suprisse o microcrédito no Brasil inteiro', a norma já tem, sem dúvida, mas a norma segurou demais a coisa, segurou demais, demais, demais [...] (CONSOLMAGNO, entrevista, 2005)

Outro fator relevante no surgimento das SCM foi o papel do BNDES, que participou ativamente dos debates para a criação das SCM, condicionando o repasse de recursos para um tipo de instituição que fosse regulamentada e fiscalizada pelo BACEN.

[...] quando se discutiu lá no Comitê do marco legal da Comunidade Solidária a figura do SCM surgiu porque os grandes financiadores internacionais, essa sempre foi a colocação, só admitiriam colocar recursos numa entidade supervisionada por um órgão tipo BC. (FELTRIM, entrevista, 2005)

[...] SCM no final das contas saiu como entidade autorizada pelo BC, como instituição financeira por diversas demandas, primeira, subordinada ao BC, por quê? porque demanda do BNDES, se criasse essas sociedades não vinculadas ao BC, não ia dar certo nunca em termos de fontes de recursos oficiais, o BNDES simplesmente não ia trabalhar com essas entidades, então em função dessas informações que foram coletadas a gente foi formatando a SCM[...] (HILLERMAN JUNIOR, entrevista, 2005)

O fato de terem sido desenhadas para repassar recursos, as Sociedades de Crédito ao

Microempreendedor (SCM) se tornaram dependentes desses repasses na sua operacionalização e foi constatado durante o período analisado momentos de maiores dificuldades por parte desse tipo de IMF, entretanto, não refletiu em nenhuma ação do BACEN no sentido de modificar o quadro, quanto a esse aspecto. De fato:

[...] as SCM que reclamaram muito durante o ano de 2004 com relação à falta de disponibilidade de recursos do BNDES para as atividades desenvolvidas das SCMs, inclusive algumas atividades de cunho eminentemente social... as SCMs atuando em financiamento de padarias comunitárias, de projetos comunitários e que de repente, viram minguar os recursos do BNDES[...] (MELO, entrevista, 2005)

Com as mudanças dos programas do BNDES houve um refluxo no fornecimento de capital, então gerou-se uma crise, quer dizer, no mercado de SCMs. Elas não puderam atuar, elas não tinham o elemento básico quer era capital para trabalhar, no regulatório tava tranqüilo. (FELTRIM, entrevista, 2005)

Outra grande responsável pelo surgimento das SCM, apontada por todos entrevistados, foi a Comunidade Solidária, que através do Comitê do Marco Legal, com a atuação do BACEN, iniciou o debate de como desenvolver o microcrédito, através de entidades autorizadas e supervisionadas pelo BACEN, conforme depoimentos:

[...] na reunião do CMN em que o Pedro Parente pediu que a gente estudasse esse assunto a pedido da primeira-dama, D. Ruth Cardoso, e Comunidade Solidária, a partir daí, o quê que nós fizemos? Nós começamos a discutir internamente e discutir na Comunidade Solidária, também, então esse papel é, interno e externo [...] (DARCY, entrevista, 2005)

[...] eu comecei a me envolver diretamente em grupos de trabalho dentro do governo, aí no início, a Comunidade Solidária, que culminou em 99 com um grupo de trabalho que eu coordenei aqui no banco, que tinha o Ministério da Fazenda, tinha o BNDES e mais dois, duas diretorias, que eram a DINOR e a DIFIS, e desse GT saíram as linhas gerais para a regulamentação pelo DENOR, tá?, da SCM. (SOARES, entrevista, 2005)

As SCM estão lincadas aí com um trabalho que era desenvolvido pela Comunidade Solidária, a D. Ruth encabeçando esse trabalho, o BC estava envolvido nas discussões, então foi uma demanda que surgiu de alguém de fora do BC. (HILLERMAN JUNIOR, entrevista, 2005)

Um projeto na Casa Civil, conduzido pela primeira-dama, D. Ruth, que era a Comunidade Solidária. Surgiu a necessidade de ter um ente jurídico para tratar do microcrédito, aí criou-se a figura da SCM. (FELTRIM, entrevista, 2005)

No caso das SCM [...] existia todo um debate sendo feito pelo governo, aí puxado pelo programa Comunidade Solidária, que começou a discutir o marco regulatório para as instituições de microfinanças[...] (BITTENCOURT, entrevista, 2005)

## 5.1.2 Correspondente bancário

A figura do correspondente já existia muito antes do Plano Real, mas foi uma série de fatores da macro-conjuntura econômica que definiu o papel desse tipo de IMF no âmbito do SFN. Dentre eles está o advento do Plano Real e a própria estabilidade financeira proporcionada pela queda acentuada da inflação e sua conseqüente reestruturação do SFN em todos os níveis.

O Plano Real também é responsabilizado pela mudança de postura das instituições financeiras tradicionais, os bancos, quanto à concessão de crédito, embora devido a problemas nas finanças públicas o grande tomador de crédito fosse ainda o governo. Mas do ponto de vista das instituições de microfinanças aqui apresentadas, o Plano Real formou o ambiente adequado para que elas se desenvolvessem. Quanto aos correspondentes o grande fator que demandou uma mudança na política do BACEN foi o rearranjo do SFN. No momento em que a inflação foi praticamente reduzida a patamares bem mais baixos, com a redução dos ganhos inflacionários dos bancos, foi possível para as instituições redefinir as suas estratégias, voltando-se para o público de maior renda no país. Conseqüentemente, diversas agências bancárias em pequenas cidades, ou até mesmo em grandes cidades, que não apresentavam rentabilidade aceitável, foram fechadas. Adicionalmente a esse movimento se intensificou o processo de privatização de diversos bancos estaduais, também ocasionando o fechamento de várias agências bancárias.

Esse fator estava sendo monitorado pelo BACEN, que já percebia um número existente de municípios sem atendimento bancário crescendo, seja por esses fatores seja também pelo próprio aumento de número de municípios.

Era o ambiente ideal para a reconfiguração do papel do correspondente, o que foi feito pelo BACEN. Mas a idéia de levar atendimento bancário para as menores cidades,

principalmente no interior do país, os chamados municípios desassistidos levou a outra constatação, que em diversas regiões onde havia bancos, também havia uma população muito grande sem acesso a serviços bancários, principalmente nas periferias desses centros urbanos. O seguinte depoimento é esclarecedor:

[...] quando você trás aqui, por exemplo, a questão do correspondente, um dos grandes formuladores que me ajudou nessa questão foi um diretor da CEF, tá?, ele me trouxe a proposta, me trouxe dados que comprovaram que os correspondentes não deveriam ficar apenas nas cidades não bancarizadas, isso de modo geral. (DARCY, entrevista, 2005)

O correspondente sofreu uma pressão de segmentos trabalhistas, principalmente do sindicato dos bancários que pressionou o Congresso para propor a ilegalidade do correspondente bancário, pois estaria ameaçando o emprego dos bancários. Outras questões legais também foram levantadas na definição do correspondente, dentre as quais destacam-se:

[...] você falou na dificuldade, se você for verificar na dificuldade, quando nós colocamos essa questão aí do correspondente bancário, foi colocado no Congresso brasileiro, uma medida propondo a revogação dessa resolução, em 99, quando nós fizemos, por que isso? Eles achavam que essa medida aqui viria para retirar o emprego do bancário[...] (DARCY, entrevista, 2005)

[...] o que houve com relação ao correspondente foi uma grande incompreensão do veículo por parte do segmento politizado dos bancários, do sindicato dos bancários, principalmente, que entenderam esse veículo como um fator de desemprego para os bancários, então tentaram de várias formas bloquear o desenvolvimento do segmento, alegando que isso causaria desemprego no atendimento bancário, e nisso o BC atuou muito firmemente, o diretor Sérgio Darcy esteve no Congresso... [...] até o governo trabalha na possibilidade de criar uma lei que dê uma blindagem, que dê uma formatação legal ao correspondente para dar mais tranquilidade aos agentes do mercado. (ROCHA, entrevista, 2005)

Tem problemas de ordem de sindical, de leis trabalhistas, de equiparações que o setor pleiteava, de segurança bancária, segurança mesmo, segurança física, vigilância, para evitar crimes[...] (CONSOLMAGNO, entrevista, 2005)

[...] um exemplo interessante de resistência é do correspondente bancário. Tão logo foi editada a norma de correspondente bancário, nós enfrentamos a resistência significativa dos sindicatos de bancários, por exemplo, que até hoje, me parece, ainda não estão completamente, eu diria, satisfeitos com a medida de correspondente bancário, nós enfrentamos algumas resistências localizadas a esse processo de mudança. (GOMES, entrevista, 2005)

[...] o correspondente bancário nada mais é do que uma terceirização da atividade fim do banco e está regulamentado exclusivamente por resolução do CMN. Nós estamos discutindo agora a possibilidade da gente montar uma lei que dê amparo a todo esse processo [...] (BITTENCOURT, entrevista, 2005)

Dessa forma, o BACEN foi provocado a agir por meio de demanda cada vez mais crescente e pela percepção de que crescia o número de municípios desassistidos, ou sem atendimento bancário e o desenvolvimento desse segmento foi além do esperado:

[...] depois que ele foi colocado no ar, é que as empresas perceberam a oportunidade, eu acho que nem a gente esperava tanto sucesso, eu não esperava o sucesso que o correspondente bancário tem hoje no país, na redução de custo e de trazer[...] (DARCY, entrevista, 2005)

### **5.1.3 Cooperativa de crédito**

No caso das cooperativas de crédito, ocorreu no período analisado uma evolução gradual no sentido de maior abertura com a criação de novas possibilidades de atuação, ao mesmo tempo em que as regras se tornaram mais rigorosas. O seguinte depoimento corrobora a afirmativa:

Se você observar a regulamentação ela vem num crescente, de uma abertura sempre lenta e gradual, mas sempre progredindo, a ponto da gente chegar agora, no ano passado, com a possibilidade de criação cooperativas abertas e transformação em cooperativas abertas, o que é um fato muito relevante [...](ROCHA, entrevista, 2005)

O segmento de cooperativismo de crédito foi caracterizado por alta heterogeneidade, conforme as características de cada sistema, de acordo com o Apêndice A e com as possibilidades descritas na Figura 14 (3). Dessa forma, ao se permitir maiores aberturas, não se prevendo o porte da cooperativa, houve, segundo depoimentos, generalização da norma, prejudicando os casos das cooperativas de menor porte. Houve tentativa de atenuar essa dificuldade ao se estabelecer normas gerais quando da edição da Resolução 3.106, como os critérios populacionais, e de redução de exigência de capital para as regiões Norte e Nordeste, embora tenha sido reconhecida tal dificuldade:

[...] dentro de um processo da reformulação, da revisitação nas normas, vamos falar assim. E aliás, diga-se passagem, com melhoramentos substanciais, eu estou vendo, por exemplo, na área de cooperativas, que antigamente você trazia sempre segmentado a possibilidade de filiação foi limitada, ou seja, em determinadas atividades, né?, e hoje você tem a possibilidade da constituição

de cooperativas abertas, cooperativas de empresários, microempresários, e todo um processo que deu uma abertura grande, em termos de visão normativa. (MELO SOBRINHO, entrevista, 2005)

Então, no caso do cooperativismo, hoje eu acho que o Banco Central tem dado passos interessantes e positivos porque ampliou o seu leque, a sua possibilidade de diálogo, trabalhando com setores mais diversos, o que permite pensar em legislações, inclusive, mais adaptáveis que é o que está discutindo hoje a possibilidade de você trabalhar via Banco Central, por porte de cooperativas[...] (BITTENCOURT, entrevista, 2005)

[...] o Brasil é muito grande, as particularidades regionais são muito difíceis de você mensurar através de uma centralização de normas, centralização de uma norma ampla[...] (MELO SOBRINHO, entrevista, 2005)

O Brasil é um país continente também, então se você olhar o Sul do país e o Sudeste, onde se tem muitas cooperativas de crédito, então cooperativas de crédito talvez sejam o melhor instrumento para aquelas regiões, Nordeste, eu pessoalmente tenho outra visão, eu acho que cooperativas não [...]. eu acho difícil a idéia de cooperativas vingarem no Nordeste[...] (HILLERMAN JUNIOR, entrevista, 2005)

Você tem cooperativas de gente analfabeta, você tem cooperativas de juízes, médicos etc. Você tem cooperativas em lugares densamente povoados e você tem cooperativas em lugares que são muito escassamente povoados, e cada lugar do país tem uma problemática e é muito difícil igualar, fazer normas que sirva para todo o mundo. (CONSOLMAGNO, entrevista, 2005)

Antes do modelo de cooperativas abertas, foi permitida a criação de cooperativas de microempresários e de empresários. Todos esses tipos de cooperativas tentaram atender a demandas do mercado, e o agente externo que deu início a esse processo foi a Federação das Indústrias de Brasília (FIBRA), de acordo com alguns entrevistados:

Cooperativa de crédito de microempresários, como foi? Houve a demanda da FIBRA, que precisa de, que queria criar cooperativa como opção para crédito, eles eram empresários médios e pequenos e não tinham acesso ao crédito bancário, então vieram ao BC para se ter opção de CC, então esse assunto foi discutido no âmbito do BC, na DINOR. (FELTRIM, entrevista, 2005)

[...] eu recebi o pessoal da FIBRA aqui, e naquele momento eu tive, vamos fazer um estudo a esse respeito, e saiu em novembro de 2002, isso já foi um grande pulo. (DARCY, entrevista, 2005)

No caso das cooperativas abertas, o surgimento foi provocado também por demanda do governo, entretanto já havia estudos do BACEN que permitiram o surgimento desse tipo de cooperativa. Houve ponderações por parte da fiscalização no sentido de evitar o crescimento excessivo desse tipo de instituição, reduzindo a capacidade de fiscalização e aumentando o risco

para o sistema. As evidências incluem:

Pulo maior ainda foi a livre admissão de associados, então, eu vou dizer uma coisa a você, a livre admissão de associados a gente estudava a muitos anos no BC, há alguns anos no BC, assim como havia resistência com relação à cooperativas de crédito formada por pequenos empresários, até internamente, eu não estou falando dos diretores não, até internamente por parte de técnicos da equipe, na parte de livre admissão de associados, nem se fala... havia uma preocupação muito forte da fiscalização no sentido de a possibilidade de você abrir isso aí poderia estourar o número de cooperativas no Brasil[...] (DARCY, entrevista, 2005)

[...] a cooperativa dos micro e pequenos empresários foi um pedido da FIBRA, não partiu do próprio quadro do BC, não partiu de ninguém, foi o mercado que trouxe a proposta, né?, aí nós estudamos a dos empresários, por quê que surgiu dos empresários? Porque de micro e pequenos empresários não davam, não cabiam os empresários, eles não se encaixavam nessa, aí nós criamos, nós não criamos, também veio de fora, livre admissão de associados, por quê que surgiu de livre admissão? Porque o governo assim o determinou, o governo federal, e o BC entendeu que naquele momento tinha condições. (DARCY, entrevista, 2005)

Apesar de terem sido demandadas pelo mercado, as cooperativas de crédito abertas, ao serem permitidas com a possibilidade de atuação em praças assistidas, surpreenderam o segmento de cooperativismo de crédito, conforme esclarecimento de um dos entrevistados:

Para você ter uma idéia quando discuti com os representantes do segmento de cooperativa de crédito eles queriam falar de cooperativas abertas para aquelas praças em que não eram viáveis agências de bancos, então seria aberta naquela praça. Tanto que não era previsto que eles falaram 'Puxa, o BC foi além do que nós esperávamos'. (FELTRIM, entrevista, 2005)

Com essas mudanças, o segmento adquiriu maior nível de complexidade tendo em vista o número de possibilidades, conforme a matriz anteriormente disposta na Figura 14 (3), evidenciado a questão apresentada pelos entrevistados quanto à padronização normativa, citada anteriormente.

#### **5.1.4 Outras ações**

Relativamente a outras ações, o que se destacou mais a atuação na promoção e participação de seminários nacionais e internacionais e em fóruns de discussões estaduais abordando o tema. Foi apontado pelos entrevistados que tais seminários tiveram a função de

divulgação dos mecanismos de microfinanças para a sociedade, assim como parte de estratégias de divulgação das ações do BACEN nesse mercado. Outros fatores também foram apontados: o esclarecimento e melhor entendimento das normas; e como oportunidade de ter um *feedback* do mercado sobre as dificuldades e anseios dos que operacionalizam instituições de microfinanças:

[...] nós editamos os normativos e participamos de eventos tantos quantos forem necessários, seminários, reuniões, para explicar o que está por trás, qual é o objetivo, qual são os principais parâmetros, e por aí vai. Quer dizer, é essencial até para a implementação adequada da norma. (GOMES, entrevista, 2005)

Olha, ela é importante como estratégia de *marketing* porque antes de fazer esses seminários, simplesmente essas idéias não tinham divulgação. Você tinha pouquíssimo contato com a sociedade, mesmo com esses setores mais diretamente interessados, mais organizados. (SALVIANO JUNIOR, entrevista, 2005)

Na discussão no DEORF, nós precisamos tirar isso aqui das quatro paredes, temos que levar para o público que tem essa atividade de microcrédito. Então foi quando surgiu essa idéia de se fazer um seminário, e fizemos o primeiro seminário aqui de microcrédito, que teve a demanda ultrapassou nossas expectativas. (FELTRIM, entrevista, 2005)

Inclusive esses seminários que a gente promove, participa, para divulgar, é também oportunidade onde a gente tem de ouvir o segmento, quais são as demandas, quais são as necessidades deles[...] (ROCHA, entrevista, 2005)

Na verdade o BC tem procurado difundir as microfinanças e as oportunidades que elas podem oferecer, então nesse sentido que realizou os seminários[...] (ROCHA, entrevista, 2005)

A operacionalização da norma é verificada também internamente, na atuação do BACEN, no dia-a-dia nas áreas de autorização e organização do Sistema Financeiro como da Supervisão, quanto à aplicabilidade e esse fator também serve como fonte de mudança e evolução normativa:

[...] a gente tem feito a proposta de atualização normativa, o CMN aprova e a gente, o DEORF, tem um papel importante nisso, vai avaliando o funcionamento das normas e à medida que essa avaliação vai trazendo *feedback* para a Diretoria, o DENOR vai fazendo as alterações, sempre sob a coordenação do diretor Sérgio Darcy. (SOARES, entrevista, 2005)

[...] a área supervisão participa desse processo fornecendo um *feedback* importante, dizendo: ‘não, a realidade que eu estou vendo aqui das cooperativas é esta, então precisa tomar tais cuidados nas normas, não pode dizer assim, liberal geral, nesse ponto ou naquele outro, teria que botar uma fechadurazinha aqui e ali, teria que dar mais condições da fiscalização ter um instrumento de controle nesse sentido ou não’[...] (CONSOLMAGNO, entrevista, 2005)

## 5.2 O modelo brasileiro de microfinanças

Ficou evidente, a partir dos dados coletados, que diversos fatores influenciaram no desenvolvimento das microfinanças, no período analisado. O Quadro 12 (5) a seguir inclui as informações relativas aos fatores que influenciaram, o tipo de influência, incentivadora ou restritiva, o contexto ao qual pertence, interno ou externo, e a abrangência.

Ordem	Fator	Tipo	Contexto	Abrangência
01	Risco Sistêmico	restritivo	externo	Geral
02	Regras Prudenciais	restritivo	interno	
03	Escassez de Recursos	restritivo	interno	
04	Falta de Informação	restritivo	interno	
05	Supervisão	restritivo	interno	
06	Reestruturação	restritivo	interno	
07	Modelos Internacionais	incentivador / restritivo	externo	
08	Plano Real	incentivador	externo	
09	Eleição de Lula	incentivador	externo	
10	Demanda do Mercado	incentivador	externo	
11	GTI	incentivador	externo	
12	Agentes Estimuladores	incentivador	interno	
13	Limitações de atuação SCM	restritivo	externo	
14	Comunidade Solidária	incentivador	externo	
15	BNDDES	incentivador	externo	CB
16	Sindicato dos Bancários	restritivo	externo	
17	Ausência de Lei Específica	restritivo	externo	
18	Municípios desassistidos	incentivador	externo	
19	Redução de custos	incentivador	externo	CC
20	Necessidade de organização	restritivo	externo	
21	Regras genéricas p/todos segmentos	restritivo	interno	
22	Crescimento do setor	incentivador	externo	
23	Incentivo governamental	incentivador	externo	
24	Custos	restritivo	externo	Outras ações
25	Divulgação	incentivador	interno	
26	Interação com o mercado	incentivador	Interno	

Quadro 12 (5) – Fatores incentivadores e restritivos do modelo brasileiro

Foram fatores que fizeram parte do contexto interno ou do contexto externo da organização. As influências foram tanto restritivas quanto incentivadoras. Alguns fatores influenciaram todos os tipos de IMF aqui estudadas (Sociedade de Crédito ao Microempreendedor – SCM; Correspondente Bancário – CB; e Cooperativa de Crédito – CC), além de Outras Ações (Outras). Especificamente cada um desses tipos de IMF também sofreu influência na sua formatação ao longo do período analisado.

O diagrama da Figura 16 (5), decorrente do Quadro 12 (5), demonstra a evolução na escala temporal, por tipo de IMF, com identificação do fator composto pelo número seqüencial do quadro e o termo “i” ou “e”, para contexto interno ou externo, respectivamente. Por exemplo, **02i** significa o fator restritivo geral, do contexto interno, denominado Regras Prudenciais, a partir de 1994.

	1994	1996	1998	2000	2002	2004	
<b>Geral</b>	12i 08e		07e		10e	11e 09e	} <b>incentiva</b> } <b>restringe</b>
	01e 02i	03i	05i	07e	04i	06i	
<b>SCM</b>				15e 14e			} <b>incentiva</b> } <b>restringe</b>
				13e			
<b>CB</b>			19e 18e				} <b>incentiva</b> } <b>restringe</b>
				16e 17e			
<b>CC</b>				22e		23e	} <b>incentiva</b> } <b>restringe</b>
						20e 21i	
<b>Outras</b>						25i 26i	} <b>incentiva</b> } <b>restringe</b>
						24e	

Figura 16 (5) – Evolução do modelo brasileiro de microfinanças

De maneira geral, nas microfinanças, o BACEN começou a criar um arcabouço legal a partir de modelos internacionais de sucesso, onde os principais executivos e técnicos da organização participaram de viagens, seminários e congressos nacionais e internacionais, realizando pesquisas no sentido de conhecer tais modelos. Esses modelos foram trabalhados para se adequar à realidade nacional. De fato, depoimentos confirmatórios incluem:

[...] correspondente a gente conversou muito com o pessoal aí dos países baixos... a gente teve contato... salvo engano, o diretor também numa das visitas à Alemanha conversou um pouco sobre os instrumentos... eu participei de uma viagem internacional com alguns representantes do Congresso, de cooperativa, né? a gente foi à Espanha e Itália, mas pegando informações sobre como é que eles estavam, como esses países estavam, as experiências de como melhor atender à sociedade como um todo, então a gente... na Itália tem um banco que é do, um banco postal mesmo..., a gente ao invés de replicar aquele modelo, a gente partiu para esse outro modelo de correspondente, é um modelo mais democrático em termos de ... consegue atender diversos interesses e não temos a criação de mais um tipo de instituição financeira dentro dos Correios[...] (HILLERMAN JUNIOR, entrevista, 2005)

Microcrédito, as SCM também nasceram dessa forma, a gente primeiro começou a discutir o que eles tinham em outros países e depois ajustou tudo isso à realidade brasileira. (HILLERMAN JUNIOR, entrevista, 2005)

DEORF e o DENOR que trabalharam e pesquisaram modelos para implementar e sempre com alguma participação da área de fiscalização, por exemplo, SCM tinha um representante da fiscalização e cooperativas procura sempre envolver a fiscalização para que possa também contribuir, mas o principal organizador de todo o projeto era a DINOR. (SOARES, entrevista, 2005)

Entretanto, houve uma provocação anterior feita pelo mercado ou por entidades, organismos e instituições voltadas para o desenvolvimento das microfinanças:

[...] mas aí se verificou que existiam demandas nas grandes capitais, nas grandes cidades que têm bolsões de pobreza, populações que vivem nos arredores eram completamente desassistidas, então migrou também para que se permitisse a figura do correspondente bancário nas cidades já assistidas[...] (ROCHA, entrevista, 2005)

O BC está atento às demandas da sociedade, aos clamores da sociedade e tenta, na medida do possível, tomar uma atitude, adotar alguma medida que contribui[...] (ROCHA, entrevista, 2005)

É um processo, é muito em termos de demanda, demanda por, por exemplo, em cooperativas, como eu expliquei, é muito mais sentando com o segmento e discutindo os problemas que eles estavam enfrentando em relação a isso e o que eles desejaram em termos de como melhor aparelhar, em termos de regulamentação nesse segmento, é muito mais nesse sentido. (HILLERMAN JUNIOR, entrevista, 2005)

Também a própria política governamental fez parte desse grupo de variáveis que delimitaram as ações do BACEN nesse segmento:

[...] Se vê aí que essa atuação do BC em microfinanças e como política de governo, porque qualquer ato do BC também está incluído como política governamental, ele já vem desde, pelo menos, para tratar desse assunto de microfinanças, desde 1997, como eu citei. (MELO, entrevista, 2005)

[...] o BC não atuou sozinho, mas dentro de uma política governamental, eu falei lá atrás o papel da Comunidade Solidária no processo de discutir a questão de crédito, de reduzir a pobreza[...] (FELTRIM, entrevista, 2005)

[...] Tudo é engajado, o banco não funciona sozinho, então o suporte por parte do governo, você já tinha isso no governo Fernando Henrique, foi intensificado com o novo governo. A gente está pavimentando essa trilha já há alguns anos, mas a coisa está mais intensa agora. (HILLERMAN JUNIOR, entrevista, 2005)

Nesse sentido, todos os entrevistados destacaram uma mudança de enfoque importante nas microfinanças quando ocorreu a mudança de governo com a eleição do Presidente Lula, que ocasionou, logo em seguida, a criação do GTI de microfinanças no âmbito do Ministério da Fazenda realizando o papel, em maior amplitude, que antes era exercido pela Comunidade Solidária, esta no âmbito da Casa Civil:

Com Lula houve o aprofundamento, a intensificação, mais reuniões, mais reuniões, criou as próprias normas, também se aperfeiçoaram, né?, dentro do processo elas foram dando mais flexibilidade, e estão ainda precisando de uma nova rodada, porque isso é uma constante, você está aprimorando o processo. (MELO SOBRINHO, entrevista, 2005)

[...] com a chegada do governo do PT, do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, ganhou um novo contorno tendo em vista que a atividade de microfinanças, o cooperativismo, principalmente, era ponto de programa de governo, e tinha o discurso do incentivo dessas políticas de microcrédito, de microfinanças e cooperativismo. (MELO, entrevista, 2005)

O governo atual deu uma ênfase, digamos assim, eleitoral para o caso das microfinanças, envolveu cooperativas de crédito, a cooperativa de crédito participou até da campanha do Lula, na primeira eleição, no governo de 2002, então, é claro, aí houve realmente, houve uma ênfase muito forte. (CONSOLMAGNO, entrevista, 2005)

[...] eu trabalhei nos dois governos, na atenção ao microcrédito, eu acho que hoje nós temos um trabalho bem mais sólido, hoje eu reconheço um trabalho bem mais sólido[...] (DARCY, entrevista, 2005)

No âmbito interno, a escassez de recursos também foi levada em consideração quando da

edição de normas, ampliação e criação de novas possibilidades, assim como a representatividade do segmento no Sistema Financeiro:

[...] segmento de microcrédito, embora ele represente, a representação dele, quantitativamente, seja quase que inexpressiva, hoje cooperativa de crédito representa 2%, mas socialmente tem uma influência enorme. É só você pegar os números, nós temos hoje 2494 IF, todo tipo de sociedade supervisionada pela BC, inclusive consórcio, e temos 1433 cooperativas, de 2500 nós temos quase 1500 que são instituição financeira de microcrédito, microfinanças. O efeito social é muito grande. (FELTRIM, entrevista, 2005)

[...] Nós encontramos também uma demanda, muitas vezes específica, em termos de BC, uma nova norma, às vezes, ou um novo avanço em termos de regulação prudencial, ele também envolve mudança de postura no BC, seja da parte de fiscalização, que é o usual, seja na parte de monitoramento, que também é fiscalização. (GOMES, entrevista, 2005)

[...] tem uma outra preocupação que é de que os recursos que o BC dispõe para fiscalização são muito escassos e você tem hoje, pegando novamente o exemplo das cooperativas, 1430 e poucas cooperativas no Brasil, cooperativas singulares, e você tem menos 2,5 mil IF, somando as cooperativas e todas as demais. Então não é razoável você alocar 50% dos recursos escassos que você tem disponíveis para fiscalização e até para normatização também, alocar para esse setor, não é isso que vai otimizar a fiscalização por parte do BC. Então esse é um limitador que não está na nossa missão[...] (SALVIANO JUNIOR, entrevista, 2005)

Então, às vezes, até os limites prudenciais que se estabelece, limites quantitativos, limites de alavancagem, limites de diversificação de risco, eles são estabelecidos com um grau de prudência que não resulta tanto da avaliação da instituição em si, da instituição cooperativa, da instituição SCM, mas dessa dificuldade objetiva que tem o BC, de escassez de recursos. (SALVIANO JUNIOR, entrevista, 2005)

[...] a própria possibilidade de que o BC exercer uma fiscalização efetiva sobre todas as instituições, o caso das cooperativas é emblemático, porque são 1400 cooperativa e podem ser que sejam mais daqui há uns anos, e não há força de trabalho capaz de fiscalizar 1400 cooperativas[...] (CONSOLMAGNO, entrevista, 2005)

À escassez de recursos, como outro norteador das ações e estratégias do BACEN, somou-se outro fator, o risco sistêmico. Risco sistêmico e regras prudenciais foram um binômio indissociável na definição das estratégias do BACEN. As regras e ações adotadas pelo BACEN carecem da ação de supervisão, pois ao se criarem possibilidades de atuação das instituições, por ampliação das atividades das entidades já existentes ou de novas entidades, uma demanda é automaticamente criada na área da supervisão:

[...] A missão [do BACEN] envolve estabilidade do Sistema Financeiro, a primeira preocupação é prudencial. Cada medida é examinada sob esse ponto de vista, que efeito sobre a estabilidade do

setor cooperativo, do Sistema Financeiro como um todo, Sistema Financeiro é meio exagero, porque esse setor de microcrédito, de cooperativas, especialmente de porte solidário e tal, de menor porte, representa uma parcela muito pequena do Sistema Financeiro. (SALVIANO JUNIOR, entrevista, 2005)

[...] a nossa preocupação ela também está associada ao risco sistêmico, ou seja, qual é a contribuição ou o risco associado ao desempenho dessa atividade no âmbito do SF, ao potencial de contribuição da organização para o desenvolvimento do sistema financeiro como um todo[...] (GOMES, entrevista, 2005)

[...] havia uma preocupação de Diretoria em que o correspondente bancário pudesse ser mais um fator de desestabilização do SF, mais um fator concorrencial num momento em que o sistema estava fragilizado, então esse era um ponto que não se queria tocar naquele momento, lá para 97, 96, 95[...] (DARCY, entrevista, 2005)

A reestruturação que o BACEN sofreu em 1999 foi apontada por um dos entrevistados como um fator também no processo de definição de estratégias do BACEN, quanto ao desenvolvimento das microfinanças:

[...] quando houve aquela reestruturação do Banco Central, aquela famosa em 99, onde você pegava certas regiões, inclusive a sua aí, e você diz ‘essa região não é importante, porque não tem Bradesco, sedes, bancos, ahh trabalhar com cooperativas, trabalhar com SCM, trabalhar... não é importante, então acaba com a estrutura daquela regional, porque o grande foco que eu preciso, a mão-de-obra que eu preciso tem que ser voltada para o Bradesco, Itaú, os grandes conglomerados financeiros’ agora, o quê que houve de mudança? É que a partir de determinado tempo, até como produto da reestruturação, começou-se a perceber que regiões como Amazonas, NE brasileiro, até a Bahia, por aí, estavam altamente carentes e prejudicadas pelo processo, estavam precisando, urgentemente, de pessoas que fizessem a leitura da região, digamos assim, a especificidade daquela região, porque lá existe uma economia que funciona à base desses pequenos negócios, não só à base dos grandes negócios, BNB, etc. (MELO SOBRINHO, entrevista, 2005)

Outro aspecto muito apontado pela maioria dos entrevistados foi a ausência de dados e informações sobre o mercado de microfinanças. O problema maior apontado foi que o mercado era composto de diversos tipos de instituições, entretanto apenas as cooperativas de crédito, os correspondentes bancários e as SCM são regulados e fiscalizados ao BACEN; além dessas, existe um mercado que não foi dimensionado, dificultando o processo de definição das estratégias e conhecimento dos resultados alcançados a partir das ações realizadas. Mesmo para as instituições que o BACEN tem algum tipo de controle, ele não obteve todas as informações necessárias. Os depoimentos seguintes reforçam o argumento:

A questão quantitativa, esse é um grande calcanhar de Aquiles nosso. Porque nas microfinanças, nós temos entidades supervisionadas pelo BC, mas temos muitas entidades que atuam no segmento, de microcrédito principalmente, que estão fora do BC, que são as ONGs e as OSCIPs. (SOARES, entrevista, 2005)

Uma coisa que a gente se ressentir é que a gente não tem dados estatísticos para verificar realmente qual foi a contribuição de todos esses veículos para o crescimento do crédito para as populações menos favorecidas. (ROCHA, entrevista, 2005)

[...] uma coisa muito séria, viu, Clovis?, é que a gente não tem dados estatísticos no BC para verificar essas coisas aí, é impressionante..., você não tem dados para você comparar, para você analisar, então você não tem, não conhece o resultado prático realmente da nossa atividade... você não tem dados para isso, tem 4 anos que a gente está lutando para que se saia uma norma para que as cooperativas passem a informar dados extra-contábeis, para a gente ter uma avaliação do segmento, mas infelizmente ainda não saiu. (ROCHA, entrevista, 2005)

[...] nós temos uma insuficiência absurda de dados, hoje nem o BC nem ninguém consegue captar os dados, nós sabemos apenas que o volume é muito pequeno [...]. Certamente é um defeito a falta de diagnóstico, por exemplo, a ausência de dados básicos sobre o setor. [...] Tem uma série de questões aí que a gente não tem como responder por falta de dados básicos, então precisa de muita pesquisa nesse setor. (SALVIANO JUNIOR, entrevista, 2005)

A dificuldade seria a necessidade de imposição, no que se denominou internamente no BACEN, de “custo de observação” ao sistema com a exigência de envio de informações para essas entidades. Além disso, deparou-se com a dificuldade de nem todas instituições que trabalharam com microfinanças eram subordinadas à regulação e supervisão do BACEN, segundo alguns depoimentos:

[...] aí entra a questão do pessoal, a estrutura, porque hoje nós temos um conjunto de dados que são insuficientes para se tomar as decisões.... alguns desses dados até de certa forma até estão em nossa base, falta só ordená-los, outros nós não temos, nós não temos os dados, estamos trabalhando um conjunto de normas também que objetivam coletar dados, mas aí, Clovis, tem o aspecto que tem que ser associado, né?, é a questão do custo da observância, você tem que estar sempre equilibrando o que você necessita de controle, com aquilo que a sociedade é capaz de pagar, porque não adianta eu estabelecer um controle, e controle impõe custo[...] (MELO SOBRINHO, entrevista, 2005)

[...] a preocupação maior é essa questão prudencial e incentivando essas instituições a adotar procedimentos que, de certa forma, promovam a realização de negócios na saúde financeira, isso sem comprometer, ou com a preocupação de custo de observância, é um segmento que nós temos uma atenção particular, apesar de nós termos com todos [...] (GOMES, entrevista, 2005)

Foi possível identificar também, nas entrevistas, o papel de agentes internos estimuladores desse processo, que, apesar de encontrar dificuldades para levarem adiante as estratégias para o

desenvolvimento das microfinanças, participaram ativamente do processo de formulação dessas políticas em todo o período abordado, de acordo com declarações a seguir:

Essa política de microcrédito... acho que o BC não tem uma política de microcrédito , hoje tem uma política da DINOR, do diretor de normas, se esse diretor mudar, não sei...por exemplo, se não fosse Sérgio Darcy Diretor e o interesse dele por cooperativa de crédito, não sei se a norma do BC teria evoluído[...] (ROCHA, entrevista, 2005)

[...] o Sérgio Darcy está muito envolvido com esses assuntos, então ele é dentro do banco um porta-voz, do que o governo deseja, se discute bastante dentro do BC esse assunto, microfinanças... aí a área está muito envolvida nisso. (HILLERMAN JUNIOR, entrevista, 2005)

[...] olha eu estou aqui desde 1992, e seguramente desde 1992 eu já acompanho a preocupação do então chefe do DENOR, que hoje é o diretor Sérgio Darcy, com esse segmento, ou seja, não é algo recente no DENOR não. (GOMES, entrevista, 2005)

[...] foi feito um trabalho no BC que, aqui internamente a importância dada no âmbito do DENOR e no âmbito da DINOR, que antes era o Sérgio Darcy como chefe e hoje ele como diretor, sempre foi a mesma, ou seja, ele sempre esteve na pauta de assuntos importantes do departamento. (GOMES, entrevista, 2005)

A questão de ter um membro da Diretoria Colegiada com interesse no desenvolvimento do segmento foi relevante no convencimento dos demais membros quanto à importância e à necessidade de ações voltadas para o segmento. Tal assertiva foi baseada no depoimento da maioria dos entrevistados:

[...] incompreensões no âmbito do próprio BC, porque durante muito tempo a Diretoria não via isso como coisa prioritária, e havia, pelo que eu me lembro bem, havia a voz aí, sempre muito atuante do diretor Sérgio Darcy, mas nem sempre ele conseguia fazer os projetos serem priorizados na Diretoria, havia outras prioridades... e o pessoal... não havia aquele envolvimento, ou a compreensão da importância do problema durante muitos anos, com o novo governo isso melhorou bastante, hoje há um claro interesse da alta direção do banco nisso, e como pano de fundo dessa idéia [...] (SOARES, entrevista, 2005)

[...] é um segmento relegado ao segundo plano, embora na DINOR, envolvendo a parte normativa e de autorização [DENOR e DEORF], nós tínhamos a demanda natural desse processo, e o Deorf, praticamente uma demanda de autorização. (FELTRIM, entrevista, 2005)

Eu acho o seguinte: foi um crescimento sólido do cooperativismo de crédito, das normas sobre o cooperativismo de crédito dentro do BC, eu descreveria, como diretor, com bastante dificuldade, dentro do BC, da compreensão dos demais diretores, do que é uma cooperativa. (DARCY, entrevista, 2005)

Quando você fala que o BC enfrentou é um pouco interessante... talvez a minha Diretoria tenha enfrentado (risos), a grande dificuldade é que o BC, como eu falei, a grande dificuldade que o BC

enfrentou foi tentar desenvolver um projeto no momento em que o Sistema Financeiro não gozava de boa saúde financeira, então essa é que foi a grande dificuldade, já próximo ao Plano Real, e depois do Plano Real, talvez até 98, 99, por aí, o Sistema Financeiro começou a se consolidar... nós começamos a ter regras prudenciais fortes, começamos com Gustavo Franco em 97, mas a grande agilidade foi em 99, até ali foi o Mauch negociando as grandes incorporações ... então a dificuldade que o BC enfrentou, vamos dizer assim, que o BC enfrentou foi exatamente é que a preocupação grande da Diretoria do BC naquele momento era muito mais em busca da solidez do Sistema Financeiro do que se preocupar com microfinanças... não havia [...] (DARCY, entrevista, 2005)

Devido as microfinanças serem apenas um dos assuntos tratados pelo BACEN, elas sofreram restrições de prioridade. A definição dessas prioridades passou por debates internos no âmbito da Diretoria Colegiada, conforme declaração de um dos entrevistados:

[...] o BC como instituição ele precisa calibrar tudo isso, e isso sempre vai estar num nível de prioridades mais baixo do que outras coisas que representam [por exemplo] câmbio, empréstimo em geral, empréstimo rural, sempre vai ter prioridade em relação a isso, pois esse é um segmento que apesar de atender a uma clientela maior, representa muito pouco para a instituição BC. (HILLERMAN JUNIOR, entrevista, 2005)

O modelo brasileiro sofreu um processo evolutivo, aqui representado na Figura 16 (5). A seguir, a Figura 17 (5) resume esse modelo que emergiu a partir do contexto com fatores gerais que influenciaram a formatação das entidades de microfinanças de âmbito do BACEN, favoravelmente e restritivamente. Favoravelmente: Plano Real, Demanda do Mercado, Eleição do Presidente Lula, GTI de Microfinanças. Restritivamente: risco sistêmico, regras prudenciais, capacidade de supervisão, falta de dados; tanto favorável quanto restritivamente: modelos internacionais. Fatores específicos exerceram influências diretas em cada tipo de instituição, além dos fatores gerais. Outras Ações, principalmente a promoção de seminários nacionais e internacionais, tiveram menor ou nenhuma influência dos fatores gerais.

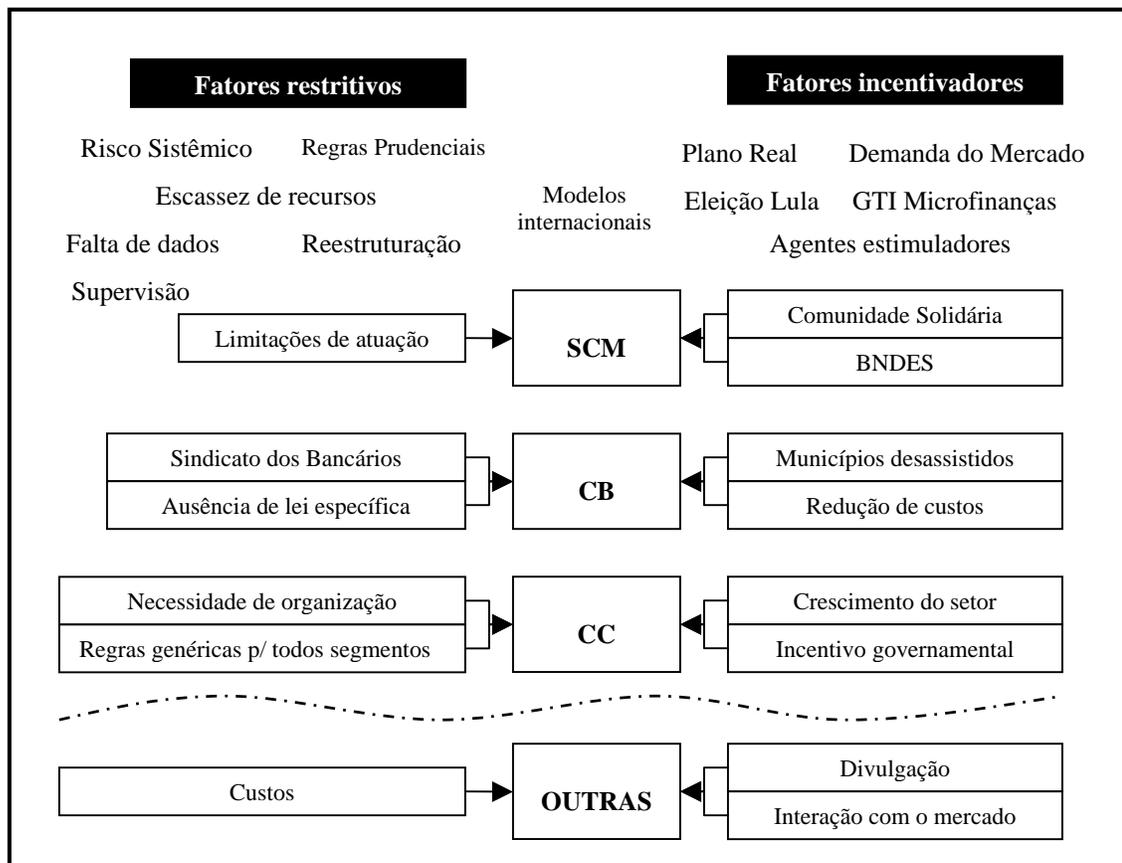


Figura 17 (5) – Fatores atuantes na formação das estratégias do BACEN

De forma geral, o contexto existente na formatação desse modelo está representado pela Figura 18 (5). O contexto externo foi composto por fatores econômicos (Plano Real, estabilidade, redução da inflação); políticos e sociais (Comunidade Solidária, Eleição de Lula, GTI Microfinanças); competitivo (demandas do mercado). Já no contexto interno, foram os fatores estruturais (escassez de recursos), da cultura corporativa e política (regras prudenciais e agentes estimuladores) definidores do modelo. Essa observação se coaduna com o modelo de Pettigrew (1987), disposto na Figura 1 (2).

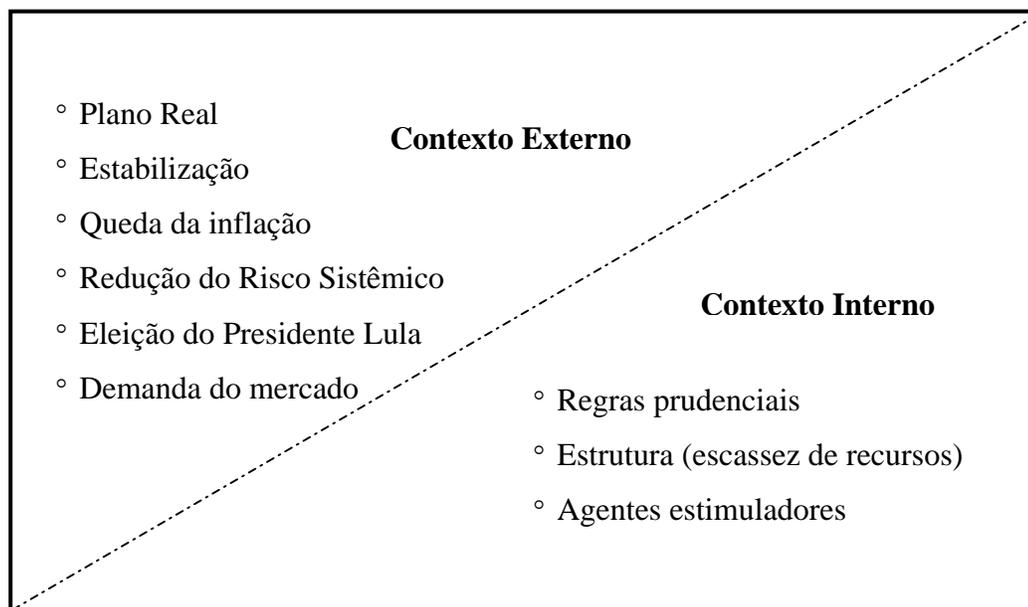


Figura 18 (5) – Principais elementos contextuais internos e externos do BACEN

### 5.3 O processo de desenvolvimento das microfinanças

Com o objetivo de intensificar o processo de desenvolvimento das microfinanças o modelo brasileiro abandonou a tentativa de levar primeiro o crédito e depois, ou conjuntamente, levar os serviços financeiros bancários, como nos modelos internacionais observados pelo BACEN. A motivação foi que, inicialmente, a expansão dos pontos de atendimento, principalmente com a exploração de maiores possibilidades do correspondente bancário, levaria com maior facilidade o crédito às pessoas mais carentes. Com maiores possibilidades de atuação do correspondente bancário alguns se destacaram pela importância como é o caso do Banco Postal, parceria entre Bradesco e os Correios, o CaixaAqui, entre a Caixa e as lotéricas, e o Banco do Brasil, já com o Banco Popular do Brasil, que opera exclusivamente via correspondente bancário. Esse entendimento foi baseado principalmente na seguinte declaração:

Me parece que outros países querem conhecer mais a estrutura desse modelo do BC, esse modelo, quer dizer primeiro levar a estrutura, via pontos de atendimento, e aí nesses pontos de atendimento levar o crédito. (FELTRIM, entrevista, 2005)

Já com o modelo consolidado, mas não totalmente desenvolvido, o Governo Lula optou por acelerar o processo de bancarização e acesso ao crédito, sem com isso abandonar o caminho já percorrido nos anos anteriores, criando novos processos adicionalmente às ações que já vinham sendo pensadas e executadas, indo ao encontro delas:

[...] eu não estava no governo ainda, mas pelo o que eu consegui recuperar, você tinha dois caminhos, ... Ou eu seguia o ritmo das instituições de microcrédito e colocava mais *funding* automaticamente para essas instituições de crédito e apostava que essas instituições cresceriam operando somente com o microcrédito, eu poderia até atender parte da demanda espalhada, que era dessas instituições, mas eu teria uma limitação significativa de público, ou seja, eu continuaria restrito ao máximo de público que essas instituições pudessem atender... [...] A segunda opção que o banco tinha, nós estávamos discutindo, inclusive aqui com membros da Fazenda, é o seguinte: nós precisamos no Brasil criar um processo de massificação de acesso aos serviços financeiros para que essa massificação dos serviços financeiros possa gerar demandantes de crédito sem a burocracia ou sem as definições colocadas hoje, como foco inicial. (BITTENCOURT, entrevista, 2005)

Verificou-se que a conta simplificada, o crédito consignação em folha, o crédito direcionado, o microcrédito produtivo orientado e o Banco Popular do Brasil foram as respostas do governo para intensificar as microfinanças.

A conta simplificada aumentou o nível de bancarização, mas não necessariamente o nível de crédito oferecido à população. O grande incentivo foi a redução das exigências que se tinha para a conta-corrente tradicional, sem ser preciso apresentar comprovante de renda e residência, com a restrição de movimentar mensalmente, no máximo, mil reais, além de não cobrança de tarifa de manutenção. Essa simplificação no processo de abertura de contas visou ao acesso ao SFN por meio dos correspondentes bancários, embora possa também ser feito por intermédio do sistema bancário tradicional.

O crédito consignação aumentou o nível de crédito oferecido, mas apenas para um grupo de pessoas que já faziam parte do sistema financeiro tradicional, ou seja, teve como grande incentivador o problema do oferecimento de garantias para que pequenos contratos pudessem ser realizados a um custo menor. Aqui não se verificou nenhuma relação direta com algum dos três

tipos de IMF aqui estudadas, mas apenas a intensificação do processo via SFN tradicional, para um público diferenciado, já bancarizado, entretanto, com dificuldades de acesso ao crédito, a exemplo de aposentados, servidores e funcionários públicos e de empresas privadas. O principal atrativo desse tipo de contrato foi a redução das taxas de juros oferecidas nas operações.

Visando ao aumento do nível de provimento de recursos ou fundos desses tipos de crédito direcionado, foi instituída a obrigatoriedade dos bancos direcionarem 2% dos depósitos à vista para o microcrédito, com taxa de juros limitada. Como forma de alavancar o microcrédito foi editada a MP 226 que criou o microcrédito produtivo orientado, cujo objetivo foi implementar melhores condições de financiamento e assistência técnica juntamente com esses financiamentos para que os projetos atingissem maior grau de êxito, exatamente com tal assistência, ao mesmo tempo em que se conseguisse maiores garantias de retorno desses fundos.

Com base nessas informações, propõe-se o desenho da Figura 19 (5) acerca do estágio ou fases de desenvolvimento do mercado de microfinanças: inicial, atual e futuro. No estágio inicial, coincidente com o período inicial da pesquisa, 1994, as possibilidades de atuação eram menores e havia número reduzido de instituições operando com microfinanças, e houve pouca correlação entre bancarização e democratização do crédito. Já na fase seguinte, período final da pesquisa, 2004, com a intensificação das ações governamentais, maior enfoque provocado pela mudança de governo, buscou-se ampliar as possibilidades e aumentar a correlação entre bancarizados e crédito. O terceiro estágio é definido como o objetivo do modelo, onde haveria expansão do mercado de microfinanças, com maior número de bancarizados, sendo oferecido o crédito. O crédito seria apenas uma parte das microfinanças, pois além dele estariam sendo oferecidos os demais serviços bancários. Aparentemente o mercado se encontra no segundo estágio de desenvolvimento, demandando esforços do Governo e do BACEN para se atingir a terceira etapa que é o objetivo proposto inicialmente.

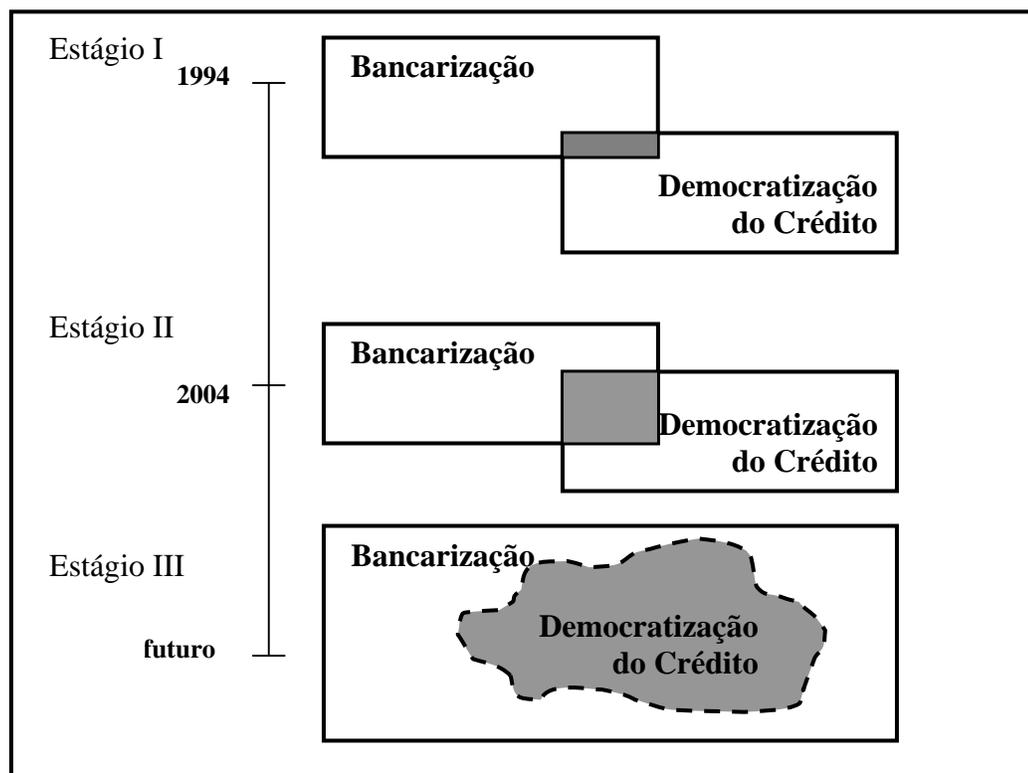


Figura 19 (5) – Estágios do mercado de microfinanças

### 5.3.1 Legitimação

O modelo de Pettigrew (1987) também ressalta a questão da legitimação para melhor compreensão do processo. Quanto a esse fator, houve evidências de que a instituição, ao buscar o desenvolvimento das microfinanças, também procurou maior nível de legitimação perante os seus *stakeholders*: o Governo, a sociedade e as instituições de microfinanças. De fato:

Quem é o cliente do BC? São as instituições financeiras? São. Mas é o grande público. A população é nosso cliente final, certo? então essa necessidade e o BC percebendo a necessidade de ter meios para levar o crédito que ele atuou. E além do mais o BC não atuou sozinho, mas dentro de uma política governamental[...] (FELTRIM, entrevista, 2005)

Mesmo o fator restritivo das regras prudenciais, no sentido de buscar reduzir o risco sistêmico, também buscou legitimação do mercado.

Um aspecto importante, e que não seja o escopo do presente trabalho, é a questão social

envolvida no desenvolvimento das microfinanças. O que explica a “irracionalidade” de se investir esforços em um segmento que representa muito pouco no Sistema Financeiro.

A instituição, ao buscar desenvolver esse segmento, por entender que tem um caráter social importante quanto à distribuição de renda, à geração de emprego e ao desenvolvimento social, de certa maneira, também esteve preocupada com a legitimação perante a sociedade como um todo e com o Governo Central.

### **5.3.2 Processo não planejado e reativo**

De uma maneira geral, o modelo de microfinanças descrito anteriormente não foi planejado. Ele emergiu a partir de fatores que delimitaram sua atuação e momentos de desenvolvimento. Todos entrevistados evidenciaram que o processo que resultou no modelo foi dinâmico e contínuo, muito intensamente provocado pelas demandas externas, seja do mercado, seja das políticas governamentais. A partir dessas provocações, fatores internos contribuíram para desenhar o modelo que surgiu. As evidências incluem:

Eu acredito que não tenha existido um planejamento específico com relação a esse tema não. (ROCHA, entrevista, 2005)

[...] a gente ao longo desses 20 anos não conseguiu fazer muito do planejado, é muito mais demanda... temos que encontrar uma solução para isso que está pipocando[...] (HILLERMAN JUNIOR, entrevista, 2005)

[...] O BC não tem política de microcrédito, de planejamento, de estímulo ao desenvolvimento, de normas novas, não tem, isso ocorre mais pela necessidade do momento, por uma demanda que se verifica, uma necessidade, então se trabalha, o planejamento, ele não existe. (ROCHA, entrevista, 2005)

[...] vão acontecendo de acordo com as demandas, as pressões da sociedade, elas são fontes de atualização normativa, são demandas do governo, demandas da sociedade, demandas do corpo técnico, que precisa fazer ajustes, são as principais fontes que provocam mudanças, mas não houve um planejamento assim ‘tantos anos para fazer ...’ (SOARES, entrevista, 2005)

Bom, eu não sei se houve um planejamento assim explicitamente considerado: ‘vamos sentar e planejar o futuro’, mas a própria realidade foi nos dando as pistas por onde tínhamos que seguir, a

gente já conversou isso, né?, todas as demandas apresentadas pela sociedade foram... contribuíram para a evolução das normas, então eu creio que o planejamento que o BC tenha adotado é um planejamento ao contrário, vamos dizer assim. Não no sentido de estar correndo atrás, mas no sentido de que não vale a pena criar uma norma prevendo um futuro virtual, as normas têm que refletir uma realidade, e a realidade vem dada pelas demandas[...] (CONSOLMAGNO, entrevista, 2005)

Não, não há planejamento... o planejamento foi muito mais no sentido 'a minha preocupação básica é essa, esquece o resto', tá, então o resto eu estava cuidando, mas participava dos dois, eu estava... a minha área atinge os dois lados, tá?, mas o lado das microfinanças, o lado do desenvolvimento[...] (DARCY, entrevista, 2005)

[...] você fez algumas perguntas interessantes do ponto de vista de, digamos assim de planejamento de normativo, tá?, não existe, não existiu, hoje o que há é um processo contínuo de aprimoramento de normas[...] (DARCY, entrevista, 2005)

Ficou também evidente a busca dos objetivos ao longo do processo, tendo em vista as delimitações internas da organização, seja pela escassez de recursos, seja pela negociação quanto ao nível de prioridade. Sem a ação de agentes estimuladores do processo, no âmbito interno, parece que ele não seria possível, ou ocorreria com maior dificuldade ou desestruturação, pois já encontrou ambiente favorável, tanto externa como internamente.

Apesar da instituição ter se adaptado ao ambiente na medida em que era demandada com reações aos estímulos externos de maneira contínua, não foi algo desestruturado. Havia a idéia de como o processo deveria ocorrer, mas ao longo do caminho, novas trilhas eram descobertas e ocorriam ajustes durante o percurso para se atingir os objetivos propostos. O posicionamento do BACEN, acerca do processo de desenvolvimento do modelo, segundo alguns entrevistados, deu-se mais num processo reativo.

Contudo, a falta de planejamento não foi vista por Salviano (2005, entrevista) como algo ruim: “Mas não vejo um planejamento muito bem definido. E, aliás, eu nem sei se eu poderia considerar essa falta de planejamento como um defeito...”; por outro lado, outros entrevistados sentiram a necessidade de maior planejamento no processo:

Esse é um grande gargalo que nós temos, eu particularmente acho que é um grande gargalo, porque na realidade as adaptações foram muito mais, assim, até cito num texto, um relatório que a

gente faz, que eu digo foi reativa, porque nós reagimos muito mais ao que se pedia, do que propriamente nos preparamos, em termos de estrutura, para atender às demandas que viriam... precisava mais treinamento, treinamento proativo, não reativo, ter se desafiado à medida que as coisas acontecem, mas necessitava se ter um pouquinho mais de planejamento[...] (MELO SOBRINHO, entrevista, 2005)

[...] a necessidade de você assumir, ter esse quadro adequado para se dedicar exclusivamente, acho que esses são uns dos grandes desafios, um dos grandes problemas que nós temos enfrentado, ou seja, aprender as coisas fazendo... não dá para você parar, aprender para depois fazer... trocar a roda com o carro em movimento. (FELTRIM, entrevista, 2005)

Entretanto, a falta de planejamento seria inerente à própria atividade que requer maior flexibilidade e interação com o ambiente para que se implementassem medidas que atendessem às necessidades de desenvolvimento do mercado de microfinanças, ao mesmo tempo em que fossem exequíveis do ponto de vista prático:

[...] a forma de se aprender, na minha opinião, é fazendo, não temos tempo, na minha opinião, não temos tempo para ficar em elucubrações olha 'eu não tenho equipe, eu preciso de mais tantos funcionários... os processos estão demorando mais tempo..' tudo bem, mas é um processo, não sei se eu estou errado ou não, eu como diretor estou aqui assumindo. (DARCY, entrevista, 2005)

Se você, Clovis, sentar aqui e ficar ouvindo a opinião das pessoas, dizendo que nós precisamos treinar primeiro, nós precisamos não sei o quê... eu dou mais 20 anos para que as coisas aconteçam, eu não sou desse tipo não, então qual foi o desenvolvimento? Não, o desenvolvimento está sendo[...] (DARCY, entrevista, 2005)

Quanto a esse aspecto, Mintzberg (1994) descreve as falácias do planejamento. A falácia da possibilidade de previsão foi a que mais os entrevistados destacaram. Foi percebido pelos entrevistados que o processo de formação das estratégias conta com a participação de todos os envolvidos, de diversos níveis hierárquicos, o que facilitou a interação e o aprendizado.

Também, durante o estudo, não foi possível identificar uma figura que seria o planejador ou o gerente de todo o processo, conforme o modelo de Mintzberg (1994), mas talvez a figura do Diretor de Normas tenha exercido as duas atividades. Assim, a análise quanto ao tipo de planejador (de direita e esquerda) também ficou prejudicada.

Quanto ao modelo de Mintzberg (1978) de estratégias deliberadas e emergentes, foi possível identificar a ação das três forças no processo de formação da estratégia de

desenvolvimento das microfinanças: a ambiental, que muda continuamente, porém de forma irregular; a burocrática que visa estabilizar as ações; e a liderança, onde medeiam essas duas forças citadas, ajudando a formar a estratégica. Nesse sentido, o modelo que se verificou foi emergente, conforme descrito anteriormente, uma vez que surgiu no decurso do processo, tendo a organização se adaptado às situações.

### **5.3.3 Processo incremental**

O processo de formação das estratégias pode também ser visto como incremental, pois como evidenciado pela maioria dos entrevistados, as mudanças ocorreram de forma gradual e incremental ao longo do período analisado. Os fundamentos estão nas seguintes declarações:

Olha, eu acho que não foi um movimento muito planejado, o movimento é mais ou menos, você recebe os pleitos e analisa se naquele momento já é possível realizar esse avanço, criar uma entidade específica, ampliar a possibilidade captação e de aplicação daquela entidade, aliviar os limites prudenciais que ela tem que seguir, por exemplo, tudo no sentido da criação do microcrédito. (SALVIANO JUNIOR, entrevista, 2005)

Ao longo dos anos, houve uma evolução normativa muito sólida, a carapaça que nós demos foi um passo bastante sedimentado, não foi algo não pensado, mas ao mesmo tempo com muito esforço, eu tive que me dedicar muito na reunião de Diretoria, apresentar os votos, debater os votos, por quê? Porque era um segmento que o BC, ao longo dos anos, não deu a devida atenção... o BC se preocupava muito mais..., talvez, vamos dizer o seguinte: vamos falar com justiça, o BC passou uma fase muito grande do Plano, do Plano Real, a entrada do Plano Real depois, com grandes dificuldades com o Sistema Financeiro. (DARCY, entrevista, 2005)

Pode-se considerar que esse processo inicia de maneira mais conservadora, mais restrita, e na medida em que vai aprendendo e se desenvolvendo o funcionamento e atuação das instituições, o BACEN inicia, dentro de um processo de interação, abertura de novas possibilidades de forma gradual. Essa característica pode ser percebida nos casos das cooperativas de crédito, no correspondente bancário e nas Sociedades de Crédito ao Microempreendedor.

[...] sempre esse jogo é um *tradeoff* como se diz, ou você abre demais, você aumenta o risco do modelo fracassar, e uma vez fracassado um modelo desses, é duro de voltar; se você abrir pouco não dá serviço, não cria como aconteceu no começo, era uma SCM muito reduzidinha, e aos poucos, está sendo criada agora ... saiu uma lei agora que ampliou um pouquinho mais as possibilidades, mudança de objeto. (CONSOLMAGNO, entrevista, 2005)

A literatura sobre o tema faz menção a grandes mudanças associadas a crises. Entretanto, não foi percebido nem evidenciado pelos entrevistados nenhum momento de crise que pudesse acarretar mudanças revolucionárias no mercado, ou na política de desenvolvimento de microfinanças da instituição.

Apesar do tema ser antigo, fatores recentes têm contribuído para que haja uma evolução mais acelerada do segmento, o que não configura uma crise ou revolução. Certamente um fator relevante contribuiu para que todo o conjunto de eventos ocorresse: o Plano Real. Como consequência dele, ocorreram a estabilização da moeda nacional, a drástica redução da inflação, e a entrada no mercado de pessoas que nunca, ou dificilmente, tinham condições de consumir produtos financeiros e bancários. Esse cenário foi de extrema importância para que o próprio segmento de microfinanças se desenvolvesse, uma vez que acompanhou a evolução do SFN.

## **5.4 Análise dos dados à luz dos modelos teóricos**

O modelo teórico de Idenburg (1993), com a matriz onde aborda as dimensões objetivos e processo, conforme já apresentado na Figura 2 (2), revela, no caso estudado, que a organização se aproxima mais do incrementalismo lógico, pois teve forte orientação para os objetivos (democratização do crédito e bancarização) e para os processos (crescimento do segmento de maneira gradual, obedecendo critérios das regras prudenciais). O autor também prevê em seu modelo que a estratégia segue a estrutura e vice-versa. Apesar de, segundo depoimentos, não ter

havido plena adaptação da estrutura às estratégias, ocorreram tentativas nesse sentido, embora não tenham resultado satisfatoriamente. Ao mesmo tempo, as estratégias foram delimitadas pela estrutura, uma vez que a escassez de recursos foi um dos fatores apontado pelos entrevistados como delimitador do processo.

Quanto ao modelo de estilos de estratégias de Mintzberg (1973), não ficou claro qual teria sido o estilo adotado no processo estudado, pois tem características de pelo menos dois, do modo adaptativo (busca ativa de novas oportunidades) e do modo planejamento (considerando tanto as oportunidades e os problemas). Entretanto, Mintzberg (1973) esclarece que os estilos não são caracterizados na realidade das organizações tal como concebidos na teoria, justificando que as organizações apresentam características de cada estilo.

O modelo de Quinn (1978) do incrementalismo lógico também se mostrou adequado para explicar o fenômeno estudado. O processo estudado apresentou características previstas no modelo como a definição de objetivos gerais e ações voltadas para atingir esses objetivos. De acordo com Quinn (1978), não é possível se ter consciência de todas opções e de se adotar a opção ótima no processo estratégico. Isso ocorre principalmente pela racionalidade limitada. Pelo fato de não se poder prever com antecedência a maioria dos eventos que ocorreram durante o processo, a definição dos objetivos serviu de guia. Mesmo tratando de assuntos urgentes, não se abandonaram as questões de longo prazo, respondendo de acordo com experiências passadas de sucesso. Houve sempre racionalidade ou lógica no processo uma vez que, num equilíbrio entre a incerteza e o benefício de ser baseado nas informações disponíveis, não se tratou de um processo aleatório e desarticulado.

## 6 Conclusão

---

Com base em uma análise contextualista e longitudinal de Pettigrew (1987), pode se concluir que o processo de formação das estratégias do BACEN no desenvolvimento das microfinanças no período analisado ocorreu de maneira emergente, não planejada, e amparado no incrementalismo lógico.

A análise dos contextos externos e internos foi fundamental para identificar como e porque o processo ocorreu. Foram identificadas algumas variáveis gerais e outras específicas para cada segmento (cooperativa de crédito, correspondente bancário e sociedade de crédito ao microempreendedor), que influenciaram positiva e restritivamente o modelo emergente. Dentre elas o Plano Real obteve destaque pela significativa modificação do ambiente externo, provocando mudanças estruturais profundas no Sistema Financeiro Nacional, principalmente no segmento de microfinanças.

A análise do conteúdo das estratégias ocorreu com base nos modelos de visão do processo de Idenburg (1993), de estilos de estratégia de Mintzberg (1973), de estratégias deliberadas e emergentes também de Mintzberg (1978), e de incrementalismo lógico de Quinn (1978), tendo sido esses modelos adequados para explicar o processo de formação de estratégia do Banco Central do Brasil no desenvolvimento das microfinanças.

Dessa forma, os objetivos, geral e específicos, foram atingidos ao ser respondida a questão de pesquisa posta inicialmente: “Como ocorreu o processo de formação das estratégias do BACEN, durante o período 1994-2004, direcionado ao desenvolvimento das políticas de microfinanças no território nacional, nominalmente cooperativismo de crédito, sociedades de

crédito ao microempreendedor e correspondente bancário?”, com a identificação das mudanças e dos processos de mudanças ocorridas no período; com a descrição dos contextos interno e externo; e com a análise do processo de formação das estratégias de desenvolvimento de microfinanças.

Finalmente, como sugestão de pesquisa, tendo em vista uma das limitações desse trabalho, pode ser realizado estudo abrangendo os agentes externos ao BACEN que participaram do processo de desenvolvimento das microfinanças, dentre eles entidades representativas dos segmentos de cooperativismo de crédito, das sociedades de crédito ao microempreendedor e das instituições que operaram com correspondente bancário. Outro ponto a ser abordado seria uma amplitude maior no tempo no sentido de realizar um estudo comparativo; ou ainda, uma outra dimensão a ser explorada seria a verificação do processo de formação das estratégias para outros processos que não as microfinanças.

## Referências

ABREU, Marco Aurélio de A. Modelos estruturados em grandes sistemas (Sicoob, Sicredi e Unicred). I Seminário Microfinanças Banco Central. 2003. Disponível em <<http://www.bcb.gov.br/?SEMICROFIN1>>. Acesso em 12 out. 2003.

ANDREZO, Andrea F.; LIMA, Iran S. **Mercado Financeiro: Aspectos Históricos e Conceituais**. São Paulo: Pioneira. 1999.

BACEN - Banco Central do Brasil. Sobre a Instituição. História. História do BC. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?HISTORIABC>>. Acesso em 25 fev. 2004a.

\_\_\_\_\_. Sobre a Instituição. História. Galeria dos Presidentes. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/htms/Sobre/presidentes/default-a.asp?idpai=HISTORIAPRESI>>. Acesso em 25 fev. 2004b.

\_\_\_\_\_. Sobre a Instituição. Estrutura Organizacional. Galeria dos Presidentes. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?ESTRUTURA>>. Acesso em 25 fev 2004c.

\_\_\_\_\_. Sobre a Instituição. Planejamento no BC. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?PLANOBC>>. Acesso em 25 fev. 2004d.

\_\_\_\_\_. Sobre a Instituição. Prestação de Contas à sociedade. 2002 - Relatório de Administração. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?PCONTAS>>. Acesso em 25 fev. 2004e.

\_\_\_\_\_. Publicações. Notas Técnicas. Democratização do Crédito no Brasil - Principais Desafios. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?NOTASTEC>>. Acesso em 25 fev. 2004f.

\_\_\_\_\_. Séries Temporais. Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/pec/series/port/>>. Acesso em 6 dez. 2004g.

BANDEIRA DE MELLO, R. Uma teoria substantiva da adaptação estratégica a ambientes turbulentos e com forte influência governamental: o caso das pequenas construtoras de edificações. 2002 Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Curso de Pós-Graduação em

Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

BORENSTEIN, C. A dinâmica do sistema de poder nas organizações do setor elétrico brasileiro: o caso da Eletrosul. 1996 Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Curso de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

CHILD, J. Organizational structure, environment and performance: the role of strategic choice. *Sociology*, v.6, n.1, p.1-22, 1972.

CYERT, R.; MARCH, J. **A behavioral theory of the firm**. Englewood Cliffs, NJ. Prentice-Hall, 1963.

DARCY, S.; SOARES, M. Microfinanças: Democratização do Crédito no Brasil. Disponível em <<http://www.bcb.gov.br/?MICROFIN>>. Acesso em: 25 de fev de 2004.

EISENHARDT, Kathleen M. Bulding theories from case study research. In: HUBER, George P.; VAN DE VEN, Andrew. **Longitudinal field research methods: studying process of organizational change**. Califórnia: Sage Publications, Inc. cap. 3, p.65-90, 1995.

EISENHARDT, Kathleen M.; ZBARACKI, Mark. J. Strategic decision making. **Strategic Management Journal**. v.13, p.17-37, winter, 1992.

FRANCO, G. Dez anos da URV-real. **Revista Veja**. São Paulo, v.37, n.9, p.32, 2004.

IDENBURG, P. Four Styles of Strategy Development. **Long Range Planning**. v. 26, n. 6, p. 132-137, Dec.1993.

JOIA, Luis A. Geração de modelos teóricos a partir de estudos de casos múltiplos: da teoria à prática. In VIEIRA, Marcelo M. Falcão; ZOUAIN, Deborah M. (orgs.) **Pesquisa Qualitativa em administração**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. cap.6. p.123-149.

JUNQUEIRA, Rodrigo Gravina P.; ABRAMOVAY, R. A Sustentabilidade das Microfinanças Solidárias. Disponível em: <[http://www.econ.fea.usp.br/abramovay/artigos\\_cientificos.htm](http://www.econ.fea.usp.br/abramovay/artigos_cientificos.htm)>. Acesso em: 14 jan. 2004.

LASTRA, Rosa M. **Banco Central e Regulamentação Bancária**. Belo Horizonte: Livraria Del Rey Editora, 2000.

LEONARD-BARTON, D. A dual methodology for case studies: synergistic use of a longitudinal single site with replicated multiple sites. In: HUBER, George P.; VAN DE VEN, Andrew. **Longitudinal field research methods: studying process of organizational change**. Califórnia: Sage Publications, Inc. cap. 2, p.38-64, 1995.

LHACER, Priscilla Maria V. Acesso ao crédito pela população de baixa renda: a experiência do microcrédito e o mecanismo de aval solidário. 2003, 107 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade Instituto de Pesquisas Econômicas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

LUNDBERG, E. Saneamento do sistema financeiro – a experiência brasileira dos últimos 25 anos. In: SADDI, Jario (org.). **Intervenção e liquidação extrajudicial no sistema financeiro nacional – 25 anos da Lei 6.024/74**. São Paulo: Ed. Textonovo, 1999. p.53-70.

MacCRIMMON, K. Do Firm Strategies Exist? **Strategic Management Journal**. vol. 14. Special Issue, Decision Making and Strategy. Winter 1993. p.113-130.

MALAN, P. Transcrição da fala do ministro Pedro Malan sobre mudanças na diretoria do Banco Central. Disponível em <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/documentos/1999/P990202.asp>> Acesso em 10 dez. 2004.

MEIRELLES, H. Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

MERRIAM, S.B. **Qualitative Research and case study applications in education**. 2. ed. São Francisco: Jossey-Bass, 1998.

MINTZBERG, H. Strategy - making in three modes. **California Management Review**, v. 16, n.2, p.44-53, Winter, 1973.

\_\_\_\_\_. Patterns in strategy formation. **Management Science**, v.24, n.9, p.934-948. May, 1978.

\_\_\_\_\_. The fall and rise of strategic planning. **Harvard Business Review**, v. 72, issue 1,

p.107-114, Jan./Feb. 1994.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Strategy Safari**: a guided tour through the wilds of strategic management. New York: Free Press, 1998. Cap. 1, p.1-21.

PATTON, Eric; APPELBAUM, Steven H. The case for case studies in management research. **Management Research News**, v. 26, n.26, p.60-71. 2003.

PETTIGREW, A. Context and action in transformation of the firm. **Journal of Management Studies**, v.24, n.6, p.649-670, Nov. 1987.

\_\_\_\_\_. The character and significance of strategy process research. **Strategic Management Journal**. v.13, p.5-16, 1992.

\_\_\_\_\_. Longitudinal field research on change: theory and practice. In: HUBER, George P.; VAN DE VEN, Andrew. **Longitudinal field research methods**: studying process of organizational change. Califórnia: Sage Publications, Inc. cap. 4, p.91-125, 1995.

PORTAL Microcrédito. Cartilha Microcrédito. Disponível em:  
<<http://www.portaldomicrocredito.org.br/index.htm>>. Acesso em 25 fev. 2004.

QUINN, J. B. Strategic Change: logical incrementalism. **Sloan Management Review**, v.20, issue 1, p.7-21, Fall 1978.

ROULEAU, L.; SÉGUIN, F. Strategy and organizations theories: a common form of discourse. **Journal of Management Studies**, v.32, n.1, Jan.1995.

SANTOS, Pedro C. O processo de adaptação da estrutura organizacional do Banco Central do Brasil no período de 1964-2000. 2001. Dissertação (Mestrado em Engenharia da Produção) Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

SEBRAE. Cooperativismo de Crédito. Disponível em:  
<<http://www.sebrae.com.br/br/parasuaempresa/cooperativismodecredito.asp>>. Acesso em 12 out. 2003.

SIMOM, H. **Comportamento administrativo**: estudo dos processos decisórios nas

organizações administrativas, 3 ed. Rio de Janeiro : FGV, 1979.

SOARES, M. Estrutura legal e regulamentar que sustenta as diversas formas de operar com microcrédito no Brasil. I Seminário Microfinanças Banco Central. 2003. Disponível em <<http://www.bcb.gov.br/?SEMICROFIN1>>. Acesso em 12 fev. 2004.

SOLA, L.; KUGELMAS, E. Estabilidade econômica e o Plano Real como construção política - *statecraft*, liberalização econômica e democratização. In: SOLA, L.; KUGELMAS, E.; WHITEHEAD, L. (Orgs.). **Banco Central, autoridade política e democratização: um equilíbrio delicado**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2002. cap. 2, p.79-109.

SOLA, L.; GARMAN, C.; MARQUES, M. Banco Central, autoridade política e governabilidade democrática. In: SOLA, L.; KUGELMAS, E.; WHITEHEAD, L. (Orgs.). **Banco Central, autoridade política e democratização: um equilíbrio delicado**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2002. cap. 3, p.113-159.

STAKE, R. Case studies. In: DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. **Handbook of qualitative research**. 2. ed. Thousand Oaks: Sage, 2000. cap. 16, p. 435-454.

THOMPSON, E.; BARBOSA JUNIOR, Clovis de L.; FROTA, Isabella L. N. A parceria Bradesco e Correios no Banco Postal: uma abordagem estratégica, tecnológica e social. In: X SIMPÓSIO DE ENGENHARIA DA PRODUÇÃO – SIMPEP, 2003, Bauru. Disponível em: <[www.simpep.feb.unesp.br/anais10/outrasareas/arq24.PDF](http://www.simpep.feb.unesp.br/anais10/outrasareas/arq24.PDF)>. Acesso em: 25 de novembro de 2003.

VAN DE VEN, Andrew H. Suggestions for studying strategy process: a research note. **Strategic Management Journal**, v. 13, Special issue, p.169-188. Summer1992.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2001.



<b>Unicred</b>	<b>Estrutura</b>							<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	
	Associados							34.084	40.402	49.331	63.295	76.288	
	Banco Cooperativo							0	0	0	0	0	
	Centrais							10	10	10	10	10	
	Confederação							1	1	1	1	1	
	Empregados							702	825	1.067	1.270	1.431	
	PAC's *												
	Singulares							114	112	116	124	128	
	<b>Itens de Patrimônio (milhões R\$)</b>								<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
	Vol. Op. Crédito								229	276	366	530	620
	Ativos								415	566	774	1.018	1.306
	PL								99	141	183	244	318
<b>Cresol</b>	<b>Estrutura</b>				<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>		
	Associados				1.639	2.674	5.898	11.316	15.175	20.540	29.990		
	Banco Cooperativo				0	0	0	0	0	0	0		
	Centrais								1	1	1		
	Confederação				0	0	0	0	0	0	0		
	Empregados*												
	PAC's *												
	Singulares				5	7	15	28	31	46	71		
	<b>Itens de Patrimônio (milhões R\$)</b>				<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>		
	Vol. Op. Crédito				1.582	4.238	7.964	17.680	25.633	40.222	60.180		
	Ativos*												
	PL				101	308	682	1.853	3.173	6.110	10.855		

Fonte: BACEN, 2004e. Relatório de Administração 2002

## APÊNDICE B – Mudanças normativas relevantes nas políticas de microfinanças

	<b>Resolução 1.914, de 11 de março de 1992</b>	<b>Resolução 2.608, de 27 de maio de 1999</b>	<b>Resolução 2.771, de 30 de agosto de 2000</b>	<b>Resolução 3.058, de 20 de dezembro de 2002</b>	<b>Resolução 3.106, de 25 de junho de 2003</b>			<b>Resolução 3140, de 27 de novembro 2003</b>
<b>Cooperativas de Crédito</b>	Veda a constituição de cooperativas de crédito sem restrição de associados, e estabelece como tipos básicos para concessão de autorização para funcionamento as cooperativas de economia e crédito mútuo e as cooperativas de crédito rural.	Revoga a Resolução 1.914, atribuindo às cooperativas centrais o papel de supervisionar o funcionamento e realizar auditoria nas cooperativas singulares filiadas, e estabelece limites mínimos de patrimônio líquido ajustado (PLA).	Revoga a Resolução 2.608, reduz os limites mínimos de patrimônio líquido, com a adoção dos limites de patrimônio líquido ponderado pelo grau de risco do ativo, passivo e contas de compensação.	Permite a constituição de cooperativas de crédito mútuo formadas por pequenos empresários, microempresários e microempreendedores, responsáveis por negócios de natureza industrial, comercial ou de prestação de serviços, incluídas as atividades da área rural, cuja receita bruta anual, por ocasião da associação, seja igual ou inferior ao limite estabelecido pela legislação em vigor para as pequenas empresas.	Revoga as Resoluções 2.771 e 3.058, permite a constituição de cooperativas de livre admissão de associados em localidades com menos de 100 mil habitantes, assim como a transformação de cooperativas existentes em cooperativas de livre admissão de associados em localidades com menos de 750 mil habitantes.	Obriga as cooperativas abertas a serem constituídas e transformadas, a adesão a fundo garantidor de crédito (FGC), exceto se a cooperativa não captar depósito, e a filiação à cooperativa central de crédito que apresente cumprimento regular.	Estabelece a necessidade de projeto e estudo de viabilidade prévio à constituição ou transformação de qualquer cooperativa de crédito.	Cria a possibilidade de constituição de cooperativas de empresários filiados a alguma associação de classe, nas mesmas condições das cooperativas de pequenos empresários.

Fonte: Darcy e Soares (2004)

## APÊNDICE B – Mudanças normativas relevantes nas políticas de microfinanças

Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCM)	Resolução 2627, de 2 de agosto de 1999	Resolução 2874, de 26 de julho de 2001	Resolução 3.156, de 17 de dezembro de 2003	
	<p>Institui as condições de constituição das SCMs, conforme previsto na Medida Provisória 1894-20, de 28 de julho de 1999, dentre elas o capital mínimo de R\$100 mil, e valores máximos de empréstimos de R\$10 exclusivamente a micro e pequenos empreendedores.</p>	<p>Criou a possibilidade de OSCIPs controlarem SCMs. Também permitiu que as SCMs operassem repasses de outras instituições (inst. financeiras, OSCIPs e fundos oficiais), aplicação de disponibilidades no mercado financeiro e cessão de crédito.</p>	<p>Modifica a Resolução 3110/2003 que trata dos correspondentes bancários, permitindo que outros tipos de instituição financeira possam também contratar correspondentes.</p>	<p>A as SCMs, cooperativas de crédito, companhias hipotecárias passam a ser autorizadas a contratar correspondentes</p>

Fonte: Darcy e Soares (2004)

## APÊNDICE B – Mudanças normativas relevantes nas políticas de microfinanças

	<b>Circular 220 de 15 de 1973</b>	<b>Resolução 2166, de 30 de junho de 1995.</b>	<b>Resolução 2640, de 25 de agosto de 1999</b>		<b>Resolução 2707, de 30 de março de 2000</b>	<b>Resolução 3110, de 31 de julho de 2003</b>	
<b>Correspondente Bancário</b>	Previsão de contratação de correspondente bancário de instituição financeira para a prestação de serviços de cobrança de título e execução, ordem de pagamento e a captação de depósitos	Amplia as possibilidades de serviços que o correspondente bancário pode realizar. Encaminhamento e análise de pedido de empréstimo, cobrança e outros serviços de controle das operações pactuadas, inclusive processamento de dados.	Amplia ainda mais as possibilidades de serviços que os correspondentes podem realizar.	Além dos já previstos, a recepção e encaminhamento de proposta de abertura de contas de depósito e poupança; recebimentos e pagamentos em contas de depósitos/poupança, aplicação e resgates em fundos de investimento; recebimentos e pagamentos de convênios. Sendo os dois primeiros serviços restritos a municípios desassistidos por IF e dependente de autorização do BACEN.	Exclui a restrição da Resolução 2640 quanto aos serviços para municípios desassistidos.	Inclui no rol dos serviços recepção de proposta de cartão de crédito, venda de títulos de capitalização e quotas de consórcio. Prevê a possibilidade de contratar como correspondentes os serviços notariais e de registro. Inclui outros tipos de IF, bancos de investimento, sociedade de crédito imobiliário e associações de poupança.	Institui a exigência de pedido de autorização prévio na contratação de serviços de empresas não integrante do SFN cuja denominação conste o termo "banco", para quaisquer dos serviços

Fonte: Darcy e Soares (2004)

## APÊNDICE C1 – Roteiro de entrevistas

### Introdução e apresentação do trabalho

1. Brevemente, como o Sr. descreve sua experiência no Banco Central? E no cargo atual?
2. Como divulgado em relatórios anuais, o BACEN tem atuado em três segmentos, regulando e participando de debates quanto ao cooperativismo de crédito, aos correspondentes bancários e às sociedades de crédito ao microempreendedor, que formam parte das instituições microfinanceiras nacionais. No âmbito do BACEN, como são os debates para reformulação e atualização do marco regulatório relativo às microfinanças?
3. Em que situações o BACEN decidiu que era o momento de modernizar ou modificar a base regulamentar relativa às microfinanças?
4. Quais aspectos (internos e externos) foram levados em consideração na edição e modificação normativa do BACEN sobre o tema?
5. Qual foi o papel da sociedade e dos agentes envolvidos com as microfinanças no desenvolvimento da regulamentação sobre o assunto?
6. Qual foi a contribuição do Plano Real para o desenvolvimento das microfinanças?
7. Qual foi o papel do Governo Central (Federal) na definição das estratégias do BACEN para o desenvolvimento das microfinanças no Brasil, no período analisado?
8. Que outras medidas, além das normativas, foram adotadas pelo BACEN para o desenvolvimento das microfinanças (Participação em eventos, seminários, debates, acordos firmados) e qual a importância delas?
9. Quais componentes/unidades do Banco Central estiveram envolvidos no desenvolvimento das microfinanças?

10. Como a estrutura do Banco Central influenciou (ou foi influenciada) pelas políticas de desenvolvimento das microfinanças?
11. Desde a mudança de governo, o atual Governo tem dado bastante ênfase às microfinanças e democratização do crédito, como isso influenciou o BACEN na sua política de desenvolvimento das microfinanças?
12. Quais foram os principais desafios e obstáculos que o BACEN enfrentou durante os últimos 10 anos para o desenvolvimento das microfinanças?
13. Qual foi o papel do BACEN quanto ao surgimento das SCMs?
14. Com relação ao cooperativismo de crédito, o modelo adotado no país tem sido o da hierarquização do sistema (singular-central-confederação), por que esse modelo foi entendido como adequado ao país?
15. Os correspondentes bancários possibilitaram que todos os municípios brasileiros fossem atendidos por algum tipo de serviço bancário, na sua opinião, como isso contribuiu para o desenvolvimento das microfinanças no Brasil?
16. Dos três tipos de IMF, qual ou quais o Sr. acredita foram mais importantes para o desenvolvimento das microfinanças e por quê?
17. Como o fator tecnologia e *knowhow* (conhecimento) foi considerado no processo de desenvolvimento das microfinanças?
18. Na indústria financeira brasileira, qual foi a importância das microfinanças de forma geral?
19. Qual foi o papel das microfinanças para o desenvolvimento econômico e social pra a sociedade, no período abordado?
20. Do ponto de vista institucional, como o BACEN contribuiu para o desenvolvimento das microfinanças?

21. Como foi feito, no período, o planejamento dentro do BACEN para a adoção de estratégias de desenvolvimento das microfinanças em todos os seus aspectos?
22. Quando surge uma nova idéia ou modelo de instituição de microfinanças, como o assunto é tratado dentro do Banco Central?
23. O Sr. teria algo a acrescentar que acredita ser relevante para o tema e que não foi abordado nesta entrevista?
24. Além das pessoas entrevistadas, quais outras pessoas dentro do Banco Central o Sr. indicaria para falar do assunto?
25. O Sr. poderia sugerir algumas mudanças nas perguntas realizadas nesta entrevista? O Sr. teria algo a acrescentar sobre a forma de abordagem nesta entrevista?
26. O sr. poderia identificar, no período analisado, algum momento de crise em algumas dessas entidades (CC, CB e SCM) e associá-la a alguma mudança da política normativa da política do BC?

## APÊNDICE C2 – Roteiro de entrevistas

### Introdução e apresentação do trabalho

1. Brevemente, como o Sr. descreve sua experiência no Governo? E no cargo atual? Desde ... antes era da mesma área?
2. Como divulgado em relatórios anuais, o BACEN tem atuado em três segmentos, regulando e participando de debates quanto ao cooperativismo de crédito, aos correspondentes bancários e às sociedades de crédito ao microempreendedor, que formam parte das IMF nacionais. Como foram os debates para reformulação e atualização do marco regulatório relativo às microfinanças?
3. Em que situações o Governo decidiu que era o momento de modernizar ou modificar a base regulamentar relativa às microfinanças?
4. Quais parâmetros/critérios/aspectos foram levados em consideração na edição e modificação normativa sobre o tema?
5. Qual foi o papel da sociedade e dos agentes envolvidos com as microfinanças no desenvolvimento da regulamentação sobre o assunto? (Consultas públicas, debates)
6. Qual foi a contribuição do Plano Real para o desenvolvimento das microfinanças?
7. Qual foi o papel do Governo Central (Federal) na definição das estratégias do BACEN para o desenvolvimento das microfinanças no Brasil, no período analisado? FHC e Lula (mudanças relevantes?)
8. Outras medidas, além das normativas, foram adotadas pelo BACEN para o desenvolvimento das microfinanças (Participação em eventos, seminários, debates, acordos firmados). Na sua opinião qual a importância delas?

9. Como a estrutura do Banco Central influenciou (ou foi influenciada) pelas políticas de desenvolvimento das microfinanças?
10. Quais foram os principais desafios e obstáculos enfrentados durante os últimos dez anos para o desenvolvimento das microfinanças?
11. Qual foi o papel do BACEN quanto ao surgimento das SCMs?
12. Os correspondentes bancários possibilitaram que todos os municípios brasileiros fossem atendidos por algum tipo de serviço bancário, na sua opinião, como isso contribuiu para o desenvolvimento das microfinanças no Brasil?
13. Dos três tipos de IMF, qual ou quais o Sr. acredita foram mais importantes para o desenvolvimento das microfinanças e por quê?
14. Na indústria financeira brasileira, qual foi a importância das microfinanças de forma geral?
15. Qual foi o papel das microfinanças para o desenvolvimento econômico e social no período abordado?
16. Como foi feito, no período, o planejamento para a adoção de estratégias de desenvolvimento das microfinanças em todos os seus aspectos?
17. O Sr. poderia identificar algum momento de crise em algumas dessas entidades (Correspondente no país; Cooperativas de crédito; ou Sociedades de Crédito ao Microempreendedor) no período analisado e associá-lo a alguma mudança específica na política adotada pelo Governo?
18. O Sr. teria algo a acrescentar que acredita ser relevante para o tema e que não foi abordado nesta entrevista?
19. Além das pessoas entrevistadas, quais outras pessoas o Sr. indicaria para falar do assunto?
20. O Sr. poderia sugerir algumas mudanças nas perguntas realizadas nesta entrevista? Ou teria algo a acrescentar sobre a forma de abordagem nesta entrevista?

## APÊNDICE D – Lista de entrevistados

BITTENCOURT, Gilson. Brasília, 2005.

CONSOLMAGNO, Sérgio. Brasília, 2005.

DARCY, Sérgio. Brasília, 2005.

FELTRIM, Luiz Edson. Recife, 2005.

GOMES, Amaro Luiz de O. Brasília, 2005.

HILLERMAN JUNIOR, Clarence J. Brasília, 2005

MELO SOBRINHO, Abelardo D. de. Brasília, 2005.

MELO, Dagberto Pereira de. Recife, 2005.

ROCHA, Adalberto Gomes da. Brasília, 2005.

SALVIANO JUNIOR, Cleofas. Brasília, 2005.

SOARES, Marden M. Brasília, 2005.