

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ**

**NOÉ FERREIRA SANTIAGO NETO**

**UM ESTUDO SOBRE O DESENVOLVIMENTO DO MICROCRÉDITO E A SUA  
UTILIZAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE COMBATE À POBREZA NO BRASIL**

**CURITIBA**

**2014**

NOÉ FERREIRA SANTIAGO NETO

UM ESTUDO SOBRE O DESENVOLVIMENTO DO MICROCRÉDITO E A SUA  
UTILIZAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE COMBATE À POBREZA NO BRASIL

Monografia apresentada à disciplina Trabalho de Conclusão de Curso como requisito parcial à conclusão do Curso de Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Denise Maria Maia

CURITIBA

2014

## TERMO DE APROVAÇÃO

NOÉ FERREIRA SANTIAGO NETO

Um estudo sobre o desenvolvimento do microcrédito e a sua utilização como instrumento de combate à pobreza no Brasil

Trabalho apresentado como requisito parcial à obtenção do grau de Economista no curso de graduação em Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

---

Prof. Denise Maria Maia

Orientadora - Departamento de Ciências Econômicas – Setor de Ciências Sociais Aplicadas, UFPR.

---

Prof. Igor Zanoni Constant Carneiro Leão

Departamento de Ciências Econômicas – Setor de Ciências Sociais Aplicadas, UFPR.

---

Prof. Adilson Antonio Volpi

Departamento de Ciências Econômicas – Setor de Ciências Sociais Aplicadas, UFPR.

Curitiba,  
2014

## RESUMO

O microcrédito foi criado para atender uma parcela da população que até então era excluída do sistema convencional de crédito. Geralmente, estes indivíduos são aqueles que compõem as camadas mais pobres da população. Diversos países focaram esforços para desenvolver o setor, inclusive o Brasil. A experiência brasileira com microcrédito foi elevada a condição de política pública principalmente após a criação do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado em 2005. Este trabalho tem como objetivos discutir se a oferta do microcrédito no país tem sido eficiente em suprir as necessidades dos demandantes e verificar se o microcrédito é utilizado como instrumento para auxiliar no combate à pobreza no país. O que pode ser constatado foi que o setor é ineficiente no que diz respeito ao atendimento da demanda potencial de microcrédito, pois distorções ocasionadas pela regulamentação levaram a um mercado altamente concentrado, com a demanda sendo atendida em grande parte pelos bancos públicos. Além disso, foi verificado que o microcrédito também não é eficiente no que diz respeito ao atendimento da demanda por recursos da parcela mais pobre da população do país, pois é muito pequena a representatividade desta nos grupos beneficiados.

Palavras-chave: Microcrédito. Pobreza. Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado.

É para isso que eu gostaria de chamar sua atenção. Se juntarmos tudo, é uma coisa fantasticamente durável. Talvez vocês cometam erros porque estão explorando uma nova área.

Não se aborçam com eles. Se vocês se ativerem ao programa, basicamente ele terá que acontecer e acontecerá.

Vocês ficarão muito satisfeitos se conseguirem estabelecer linhas de crédito para os mais pobres. Verão rapidamente que muitas outras coisas se encaixam no lugar de maneira precisa.

Coisas que não se encaixam, ou não se ajustam, agora começam a se encaixar. Se você dá suporte à habilidade da pessoa através de financiamento muitas outras coisas começam a ocorrer. Esta é a nossa experiência no Grameen, estou muito feliz pelo Brasil demonstrar tanto interesse no assunto e espero que ele siga este caminho.

Muhammad Yunus

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	7
1 MICROCRÉDITO .....	9
1.1 HISTÓRICO .....	9
1.2 CONCEITOS E DEFINIÇÕES.....	9
1.3 EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL .....	13
1.3.1 Banco Grameen.....	13
1.3.2 Banco Solidário.....	14
1.3.3 Compartamos .....	14
1.3.4 Good Faith Fund .....	15
1.4.1 Programas de Microcrédito .....	18
1.4.2 Microcrédito no combate à pobreza.....	20
CAP 2 MICROCRÉDITO NO BRASIL.....	21
2.1 HISTÓRICO .....	21
2.2 COMPOSIÇÃO DO SETOR.....	23
2.3 O MICROCRÉDITO E O CONTEXTO BRASILEIRO .....	25
2.3.1 Pobreza No Brasil .....	26
2.3.2 Setor Informal .....	30
2.3.3 Microempresas .....	32
2.4 O PROGRAMA NACIONAL DE MICROCRÉDITO ORIENTADO PRODUTIVO.....	34
2.4.1 O BANCO DO NORDESTE DO BRASIL .....	37
2.4.2 AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO .....	38
CAP 3 RESULTADOS DO MICROCRÉDITO NO BRASIL.....	40
3.1 TAXA DE PENETRAÇÃO .....	40
3.2 MICROCRÉDITO E SUA EFICIÊNCIA NO COMBATE À POBREZA .....	42
3.3 DESAFIOS E PROPOSTAS PARA O DESENVOLVIMENTO DO PROGRAMA NACIONAL DE MICROCRÉDITO PRODUTIVO ORIENTADO .....	47
CONCLUSÃO .....	49
REFERÊNCIAS.....	52

## INTRODUÇÃO

Em 1983 com a fundação do Grameen Bank, Muhammad Yunus quebrou os paradigmas estabelecidos no Sistema Financeiro Internacional. Ao se deparar com um cenário de extrema pobreza a sua volta em um momento de fragilidade política e social de seu país, o Banco Grameen passou a ofertar pequenos empréstimos para pessoas que até então eram excluídas do sistema convencional de crédito, pois as instituições financeiras acreditavam que os mais pobres teriam maior probabilidade de não pagar pelos empréstimos realizados. Yunus foi contra esta convenção e ofertou crédito para que os indivíduos excluídos pudessem financiar e assim viabilizar atividades produtivas geradoras de renda e emprego.

O sucesso da iniciativa de Yunus despertou o interesse de muitos países, que passaram a adotar a metodologia desenvolvida por ele. Entre esses países estava o Brasil. A experiência brasileira com o microcrédito teve início quase ao mesmo tempo que o início das operações do Grameen Bank. No entanto, foi somente no ano de 2005 que foi desenvolvido o programa nacional de fomento ao setor, o Programa Nacional do Microcrédito Produtivo.

De acordo com as resoluções do Programa Nacional do Microcrédito Produtivo Orientado o microcrédito teve como finalidade atender as demandas dos microempreendedores populares. No entanto, um dos impactos mais importantes do microcrédito, que é justamente atuar como um instrumento de auxílio à redução da pobreza, parece ter ficado em segundo plano. Logo, o objetivo do presente trabalho é verificar se o microcrédito no Brasil está sendo efetivo no atendimento da demanda potencial existente e se o microcrédito, pensado como política social, tem sido utilizado no combate à pobreza no país.

Para buscar responder a estas perguntas, a estrutura deste trabalho foi idealizada da seguinte forma. No capítulo 1 é feita a apresentação de alguns conceitos e definições que serão utilizados na discussão realizada por todo o trabalho. Apresenta-se o conceito de microcrédito de acordo com a definição de alguns autores, mostra-se como estas podem variar. É feita a descrição do histórico do microcrédito com algumas experiências notórias no âmbito internacional. Por fim, com o objetivo de demonstrar a relação entre microcrédito e a pobreza, esta última é introduzida na discussão, a ênfase aqui é dada para a dificuldade em obter uma forma única de conceituá-la, e a consequente dificuldade, portanto, em mensurá-la.

No capítulo 2 é abordada a experiência do Brasil com o microcrédito. Com esta

intenção, o histórico de seu desenvolvimento é apresentado, bem como algumas características particulares do contexto brasileiro que influenciaram o seu desenvolvimento. Este capítulo ainda expõe as diretrizes básicas do Programa de microcrédito do Brasil e de que forma ele organizou este setor.

Por fim, no terceiro e último capítulo é feita a discussão sobre a eficiência do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado. Para definir qual critério utilizar para decidir sobre eficiência, optou-se pela focalização do programa, bem como saber se o suprimento da demanda por microcrédito é realizada de modo satisfatório. Além disso, foi avaliado se a forma como o microcrédito foi executado no Brasil fez jus a finalidade precípua com que ele foi criado, ou seja, se o crédito estava sendo destinado aos mais pobres entre os pobres.

## 1 MICROCRÉDITO

### 1.1 HISTÓRICO

O surgimento do microcrédito é vinculado a algumas iniciativas de doações por instituições religiosas. Para ilustrar estes casos, cita-se o caso ocorrido na Alemanha no ano de 1846; após a destruição das plantações de fazendeiros, um padre passou a ceder farinha de trigo a eles, que se associaram para produzir pão. A atividade evoluiu e se transformou em uma cooperativa de crédito para pessoas de baixa renda. A prática de associação de crédito também pode ser considerada como um embrião para se chegar a conformação atual do microcrédito. Estas associações tiveram origem na Alemanha, e depois as práticas foram replicadas na América do Norte, e mais tardiamente na América Latina. A maioria das associações de crédito era formada por agricultores e trabalhadores de outras atividades ligadas a economia rural (MONZONI, 2006).

No entanto, é consenso que o setor do microcrédito teve sua dinâmica transformada com a experiência de Muhammad Yunus, fundador do *Grameen Bank*, significa “banco da aldeia”. Muhammad após completar seus estudos em Economia nos Estados Unidos retornou para Bangladesh, logo após o país conquistar sua independência. O economista resolveu desafiar a convenção estipulada pelos bancos e passou a disponibilizar linhas de crédito para pessoas de baixa renda, na sua maioria mulheres, que contrariando o que o senso comum acreditava, quitaram todas suas dívidas. Não demorou para que casos notórios surgissem como costureiras, ou cozinheiras que em pouco tempo haviam se transformado em proprietárias de empresas com dezenas de funcionárias. Deste modo, Yunus havia apresentado um novo modelo de negócios cujo principal propósito era dar início a um ciclo virtuoso cujo resultado, heróico e notório, era dar dignidade e uma renda mínima para as pessoas saírem da incomoda posição de pobreza. O sucesso da abordagem inovadora de Yunus serviu de estímulo para a replicação de sua experiência em diversos países.

### 1.2 CONCEITOS E DEFINIÇÕES

O conceito de Microcrédito apresenta diferenças sutis quanto a sua conceituação. Autores como Nichter, Goldmark e Fiori (2002) apontam a característica principal do microcrédito, a saber, é todo o crédito oferecido à parcela de baixa renda da população com destinação definida, ou seja, ele deve ser utilizado para financiar atividades produtivas. Este é um ponto crucial na definição do microcrédito como bem frisa Barone et

al. (2002) este autor dá ênfase a característica de não ser um crédito destinado ao consumo:

O Microcrédito é um crédito especializado para determinado segmento da economia: o pequeno empreendimento informal e a microempresa. Portanto, está voltado para apoiar o negócio de pequeno porte, gerenciados por pessoas de baixa renda, e não se destina a financiar o consumo (**BARONE et al, 2002, p.20**).

Além da destinação específica, outra característica fundamental em sua delimitação aborda a sua vantagem em relação às garantias exigidas pelo sistema convencional de crédito. Ainda em Barone et al (2002):

A concessão de crédito a empreendedores de baixa renda, que não tem garantias reais é atendida pelo microcrédito de duas maneiras. A primeira é o aval solidário que consiste na reunião, em geral, de três a cinco pessoas com pequenos negócios e necessidades de crédito, que confiam uma nas outras para formar um grupo solidário, com o objetivo de assumir as responsabilidades pelos créditos de todo o grupo (**BARONE et al, 2002, p.20**).

Cabe enfatizar distinções sobre conceitos semelhantes, que podem gerar confusão no debate sobre o microcrédito. O crédito popular é um produto ofertado, notadamente, por bancos públicos que visam atender uma demanda de clientes de baixa renda. No entanto, quem oferta não tem controle sobre como o cliente destinará os recursos obtidos. De acordo com Monzoni (2006), muitos dos clientes acabavam utilizando o crédito para pagamentos de dívidas. Neste ponto, o microcrédito apresenta larga vantagem se o critério utilizado for a capacidade de geração de renda e emprego, pois exige uma obrigatoriedade de destinar os recursos para atividades produtivas.

Uma figura central para o funcionamento do microcrédito é o agente de crédito. Cabe a ele a responsabilidade de manter uma relação próxima com o tomador de empréstimo. Como aponta Neri (2008):

Um dos segredos do sucesso do microcrédito é a lealdade dos clientes, que é conseguida através de confiança nos clientes por parte das instituições e bons serviços fornecidos por elas. É necessário se conhecer bem os clientes e buscar produtos que satisfaçam suas necessidades (**NERI, 2008, p.19**).

Esse acompanhamento é importante pelas seguintes razões. Primeiro, permite à instituição, representada pelo agente de crédito, estudar todas as dimensões da atividade do cliente, desde quais são suas necessidades em relação ao investimento em máquinas e equipamentos até verificar as exigências de capital de giro. Deste modo, a instituição consegue ofertar um produto mais adequado, o que reduz a possibilidade de inadimplência. Segundo, este relacionamento contínuo permite a constatação de eventuais problemas que o negócio possa apresentar o que implicaria em dificuldades para honrar seus compromissos, a constatação prematura de dificuldades permite uma ação rápida para a solução dos problemas.

O agente de crédito também atua como divulgador do microcrédito, ao visitar regiões em que o banco, em outra situação não teria acesso, ele consegue entrar em contato com potenciais clientes aumentando sua capilaridade e abrangência de difusão.

Em suma, o agente de Crédito personifica uma característica fundamental do microcrédito que o diferencia em relação a outras formas tradicionais de crédito. Com o microcrédito a instituição assume uma postura muito mais pró-ativa e inverte a direção tradicional, na qual o tomador do empréstimo era quem buscava a instituição.

Portanto, essa estrutura na qual o microcrédito foi criado tem por finalidade agir sobre os custos de transação envolvidos na atividade. Mais especificamente, os custos dos credores. Segundo Fachini apud Adams (1993) estes custos podem ser definidos:

É composto basicamente nas atividades de reunir, colher e processar informações necessárias para examinar potenciais tomadores de empréstimos, processar empréstimos e colaterais, monitorar os empréstimos e gastos gerados com o recolhimento dos repagamentos e colaterais. Parte significativa desses custos é a administração do empréstimo com relação ao risco envolvido no crédito **(Fachini apud Adams, 2003, p.46-45)**

O desenvolvimento de métodos para reduzir estes custos, proibitivos quando avaliados pelas instituições participantes do sistema formal de crédito, foi o que motivou os envolvidos na criação do microcrédito. Já foi apresentado neste trabalho o papel que o agente de crédito tem neste resultado, também foi citado que uma das práticas inovadoras do microcrédito foi alterar a forma de exigência de garantias, aqui cabe agora um aprofundamento no impacto gerado pela prática dos empréstimos em grupo com aval solidário. De acordo com Neri (2008):

Provavelmente a principal contribuição metodológica para o campo do microcrédito tenha sido o empréstimo solidário, que consiste na concessão de crédito tendo como unidade tomadora não um indivíduo, mas um grupo de indivíduos, que tomam empréstimos juntos e são conjuntamente responsáveis pelo seu pagamento **(NERI, 2008, p. 16)**.

O grande mérito do empréstimo solidário foi transferir este custo de monitoramento aos demais integrantes do grupo, e como, geralmente, estas pessoas vivem em uma mesma região e se conhecem, elas só mais aptas a identificar a capacidade de pagamentos de cada um dos integrantes do grupo. Deste modo, elas têm um incentivo a monitorar uns aos outros e afastar aqueles que apresentam um comportamento mais arriscado e que possa botar em risco a obtenção de crédito do grupo inteiro. Este é o mecanismo que permite com que sejam reduzidas as exigências de garantias ou em casos extremos faz com que elas não sejam solicitadas nenhuma.

Outra inovação utilizada no microcrédito é o empréstimo dinâmico. Basicamente, esta prática consiste em fornecer empréstimos progressivos ao longo do tempo sob a condição do pagamento dos empréstimos anteriores. Este mecanismo atua como um forte incentivo ao pagamento devido das prestações, já que além da necessidade de financiamento atual, geralmente, é do interesse do tomador a possibilidade de emprestar valores maiores, visto que negócios em expansão exigem maiores capitais para o seu financiamento.

Com o desenvolvimento natural das instituições de microcrédito, estas passaram a pensar novos produtos que pudessem complementar a oferta de microcrédito, não tardou a surgir uma gama de produtos como microsseguros, penhor, micropoupança e crédito. Logo, o microcrédito acabou se tornando apenas um ramo de um setor mais abrangente, que recebeu o nome de microfinanças. As microfinanças são definidas por Soares e Sobrinho (2008):

O termo microfinanças, portanto, refere-se à prestação de serviços financeiros adequados e sustentáveis, para a população de baixa renda, tradicionalmente excluída do sistema financeiro tradicional, com utilização de produtos, processos e gestão diferenciados **(SOARES, SOBRINHO, 2008, p.23)**.

A transição de uma instituição de microcrédito para uma instituição de microfinanças é um movimento que pode ser observado com frequência no setor. A principal razão disto é a busca pela autossustentabilidade, a qual é, sem dúvida, uma das

maiores dificuldades enfrentadas por estas instituições.

### 1.3 EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

#### 1.3.1 Banco Grameen

A origem da ideia para a fundação do Banco ocorreu em Bangladesh, na aldeia de Jobra, zona rural de Chittatong, foi um empréstimo de U\$ 27 a 42 mulheres para fabricação de tamboretas de bambu. Todas elas pagaram os juros e o principal dentro do prazo. Esta experiência inicial, como o próprio Yunus relata, serviu de confirmação e motivou-o a expandir o processo. O *banco Grameen* foi fundado apenas em 1983 após definição de qual seria o modelo de negócios a ser adotado.

A concessão do empréstimo segue o seguinte processo: é estimulada a formação de grupos de cinco emprestadores que devem se apresentar ao banco, após todos concordarem com os termos do banco: os dois primeiros recebem o empréstimo, que segundo Yunus (1999) costuma ser de US\$25 a US\$100 para cada um, somente após estes pagarem suas obrigações é que os empréstimos a outros dois integrantes do grupo são oferecidos, geralmente dentro de um prazo de quatro a seis semanas; por fim, após o pagamento destes é que o crédito é ofertado ao último integrante do grupo. Caso todos ajam conforme esperado, nova rodada pode ser iniciada. Basta apenas um dos integrantes não honrar suas dívidas para os demais serem penalizados com a negação de novos fundos, o que é um mecanismo interessante de incentivo, pois faz com que todos os envolvidos acompanhem de perto como anda o desempenho de seus pares. Ademais, o ato do pagamento é feito em uma cerimônia coletiva com a presença de oito grupos de emprestadores, novamente, caso algum emprestador não cumpra suas obrigações várias pessoas de seu vilarejo tomam conhecimento. O pagamento é feito semanalmente, como forma de se diagnosticar problemas precocemente.

O resultado do trabalho de Yunus pode ser constatado ao se observar a evolução dos números apresentados pelo Banco Grameen. O crescimento foi vertiginoso, Em um espaço de tempo menor que uma década, mais precisamente entre 2002 e 2010, os ativos do banco aumentaram de aproximadamente 400 milhões para mais de US\$ 1,7 bilhão.

Contudo, mais que resultados financeiros Yunus se orgulha dos resultados na qualidade de vida dos tomadores. O próprio cita um estudo de Schuller e Snow no qual os autores constataram que graças aos empréstimos concedidos as mulheres, estas

passaram a ser mais valorizadas por suas famílias. Ele ainda cita outro estudo realizado em 1998, em que Khandker mostra que os empréstimos realizados pelo Grameen também impactaram tanto no rendimento escolar quanto no estado nutricional das crianças das famílias clientes do banco.

Após o sucesso do caso do *Banco Grameen* de Yunus, a experiência com o microcrédito foi replicada em muitos países como a Bolívia, Chile, China, Etiópia, Honduras, Índia, Malásia, Mali, Filipinas, Sri Lanka, Tanzânia, Tailândia, Estados Unidos e Vietnã. Nesta seção selecionamos três casos representativos para fazer um breve estudo do desenvolvimento destas instituições. São elas: Banco Sol (Bolívia), Compartamos (México) e Enterprise Development Group (EUA).

### 1.3.2 Banco Solidário

O Banco resultou da evolução de uma ONG denominada *Fundación para Promoción y el Desarrollo de la Microempresa*. A fundação foi criada ao final da década de 1980 e seu objetivo era fornecer empréstimos para grupos de três ou mais pessoas com propósitos empreendedores. Com a expansão natural dos negócios, os fundadores logo se viram em um dilema, pois as regulações que limitavam a atuação das ONGs no país ofereciam uma barreira a expansão das atividades creditícias da fundação, portanto, em 1992, foi transformada em banco comercial e recebeu o nome de Banco Solidário. O Banco ao final de 2008 já contava com 48 subsidiárias distribuídas em sete cidades e atendia mais de 110.000 clientes e uma carteira de empréstimos com mais de US\$ 172 milhões. A taxa de atrasos nos pagamentos era de 1,72%. Há de se enfatizar que existe uma grande diferença na forma de atuação do Banco Solidário e o Banco Grameen, enquanto o último afirma que seu principal objetivo é reduzir a pobreza, o primeiro declara que, primeiramente, seu objetivo é gerar lucro e a redução da pobreza é um objetivo secundário. Por se tratar de um banco comercial ele está autorizado a captar poupança junto ao público, o que é de grande valia para a alavancagem do banco o que impacta positivamente a atividade do banco. Segundo Matos (2002) em 1999 os recursos captados através de depósitos públicos correspondiam a um quarto do que era disponibilizado para empréstimo.

### 1.3.3 Compartamos

A instituição foi fundada em 1990 e inicialmente se ocupava apenas de fornecer empréstimos em grupo de aval solidário. É a maior instituição de microcrédito do México

atende 630.000 clientes, está presente em 26 estados mexicanos. Possui uma carteira ativa de US\$ 285 milhões. Sua origem é semelhante a do *Banco Grameen*, pois suas primeiras clientes foram mulheres da área rural e os empréstimos eram destinados a financiar atividades geradoras de renda, até hoje sua carteira é predominantemente feminina. Em 1998 Compartamos firmou uma parceria com a *Accion Internacional* e se transformou em uma instituição financeira regulada e passou a se chamar *Sociedad Financiera de Objeto Limitado*. Compartamos bem como o Banco Solidário também optou por diversificar sua atuação e não se restringir apenas a oferta de microcrédito e passou a oferecer uma série de serviços financeiros. Na realidade, ela foi além e foi uma das primeiras instituições de Microfinanças a emitir dívida pública e listar-se na bolsa de valores do México. No entanto, como SFOL ela só podia oferecer serviços para pessoas jurídicas, portanto, em 2006, ela assumiu a forma de um Banco comercial Compartamos. Uma estratégia adotada pelo banco foi a de tentar reduzir ao máximo o custo de captação de fundos para que consiga disponibilizar serviços melhores aos seus clientes, como seguro de vida. Desta maneira, o Banco Compartamos também não precisa depender de subsídios.

#### 1.3.4 Good Faith Fund

A instituição foi fundada em 1986 no estado do Arkansas no Estados Unidos. O então governador Bill Clinton após ouvir sobre a experiência de Yunus, convidou o próprio para visitar o estado e sugerir um programa na mesma linha do que foi praticado em Bangladesh. Em razão dessa consultoria personalizada, o programa que foi criado a partir desse encontro era bastante fiel ao que era feito no Banco Grameen. Empréstimos sem garantia, eram criados apenas na base da boa-fé – do inglês *good faith*, razão do nome escolhido.

Mesmo contando com a assessoria de Yunus, o programa não chegou nem perto de obter os mesmos resultados, e é um caso emblemático de como não é fácil a tarefa de implementar um programa de microcrédito. Por mais que o modelo tenha sido muito semelhante ao de Yunus, os formuladores desconsideraram fatores culturais importantes. Nos Estados Unidos, não foi possível se apropriar dos benefícios do empréstimo em grupo, pois a realidade do Arkansas era muito diferente do que a realidade de Bangladesh. Este último ainda é o país mais populoso do mundo, logo a proximidade espacial de certo modo exercia efeito nas relações entre as pessoas. Os grupos formados em Bangladesh geralmente eram formados por pessoas que tinham um histórico de

relacionamentos antigos, e se conheciam profundamente, portanto tinham mais influências uma sobre as outras. Os grupos formados no Arkansas eram totalmente diferentes, estes laços não eram encontrados com facilidade, e a poder de persuasão era pequeno. A instituição até tentou solucionar este problema ao criar treinamentos de seis semanas aos emprestadores, e a partir daí formar os grupos, mas a tentativa não foi bem-sucedida. Deste modo, os empréstimos em grupo foram substituídos por outros produtos como treinamentos de capacitação e empréstimos de valores maiores, que podiam chegar a US\$ 100.000, o que claramente desconfigurava a característica principal de microcrédito.

#### 1.4 MICROCRÉDITO E POBREZA

Como foi demonstrado até a presente seção deste trabalho, o surgimento do microcrédito em sua configuração atual despertou o interesse de entidades dos segmentos acadêmico, governamentais e privados. Pela sua forma de ação e o público-alvo a quem é destinado ele foi elencado como um instrumento no combate a pobreza. Logo, é necessária a compreensão sobre o que é a pobreza bem como o que a determina e quais são suas consequências.

A conceituação de Pobreza sempre foi matéria polêmica, pois é passível de várias interpretações. A primeira delas que serviu de embasamento para políticas públicas foi olhar para uma das suas mais imediatas manifestações, a fome. Deste modo, autores passaram a considerar que a pobreza deveria ser determinada a partir de uma renda tal que o indivíduo estaria apto a consumir de modo a suprir uma necessidade nutricional mínima que mantivesse suas funções vitais. Os indivíduos que tivessem renda menor do que este valor de referência seriam considerados pobres. Segundo Crespo e Gurovitz (2002) foi esta visão vigente durante os séculos XIX e XX.

Então, a pobreza passou a ser abordada sob duas perspectivas distintas. Uma absoluta e outra relativa. A pobreza absoluta se caracteriza por definir um método para construir uma linha de pobreza como descreve Crespo e Gurovitz (2002):

O enfoque absoluto na conceituação de pobreza se observa quando da fixação de padrões para o nível mínimo ou suficiente de necessidades, conhecido como linha ou limite de pobreza, determinando a percentagem da população que se encontra abaixo desse nível. Esse padrão de vida mínimo, apresentado sob diversos aspectos, sejam nutricionais, de moradia ou de vestuário, é normalmente avaliado segundo preços

relevantes, calculando a renda necessária para custeá-los (**CRESPO E GUROVITZ, 2002, p.4**).

Esta forma é amplamente utilizada, pois sua objetividade atrai pesquisadores que procuram medidas mais diretas para medir a pobreza. O Banco Mundial adota a renda domiciliar per capita, especificamente, uma renda de US\$ 1 dólar como parâmetro de pobreza extrema e US\$ 2 dólares para a pobreza, ambos em paridade do poder de compra (PPC). A razão do Banco Mundial ter escolhido exatamente US\$ 1 não foi aleatória, ao buscar uma linha de pobreza padrão, o Banco analisou as linhas de pobreza de diversos países na década de 1980, e ao tirar a média entre elas ele obteve o valor de US\$ 30 PPC por mês o que equivalia a US\$ 1 por dia (IPEA, 2009). Assim, o Banco Mundial passou a adotar como linha internacional da pobreza um dólar por dia, em dólares de 1985 convertidos pelo PPC, o ano de referência e os PPC são reajustados rotineiramente.

No Brasil, O IBGE adota uma linha de pobreza parametrizada pelo salário mínimo, segundo esta metodologia, indigente é aquele indivíduo que apresenta no máximo 25% do salário mínimo ao mês para comprar a cesta que atenda suas necessidades básicas.

Já a abordagem da pobreza relativa é mais subjetiva, pois é criada a partir da comparação de alguma característica específica com outros indivíduos que fazem parte da mesma sociedade. Sua subjetividade decorre da escolha de qual grupo adotar e, principalmente, qual parâmetro escolher, pode ser renda ou até mesmo poder. Esta concepção relativa está, portanto, ligada a desigualdade na distribuição de renda como apontam Crespo e Gurovitz (2002).

Foi somente ao final da década de 80 que a pobreza ganhou uma nova interpretação, com maior ênfase no aspecto social, esta contribuição é devida ao indiano Amartya Sen que em 1999 ganhou o Nobel de Economia. Segundo esta abordagem, a pobreza não se restringia apenas a privar o indivíduo de obter bens materiais, o fenômeno da pobreza é mais profundo e age no sentido de privar o indivíduo de suas capacidades fundamentais. De acordo com Crespo e Gurovitz (2002) para Amartya Sen as capacidades podem ser definidas como combinações alternativas de funcionamento de possível realização. Portanto, a capacidade é um tipo de liberdade: a liberdade substantiva de realizar as combinações alternativas de funcionamento ou a liberdade para ter estilos de vidas diversos. Este termo “funcionamento” usado por Sen tem o significado de um estado que a pessoa consegue por si própria racionalizar e definir valores para o que pode ser ou fazer. Assim, a renda é um limitante apenas em um primeiro momento,

pois para um dado nível de renda, o indivíduo deve suprir suas necessidades de educação de acordo com o que tem a sua disposição. No entanto, segundo a concepção da pobreza como privação, há outras dimensões que afetam esta escolha e interferem na conversão de renda em capacidades, ou seja, características como a idade, gênero, aspectos sociais, localização também afetam na condição de auferir renda e de convertê-la em capacidades. Portanto, como concluem Crespo e Gurovitz (2002):

Ambas as perspectivas, a noção de pobreza como inadequação de capacidade e a noção de pobreza como baixo nível de renda, estão vinculadas, uma vez que a renda é um meio fundamental na obtenção de capacidade. E, quanto mais capacidades, maior o potencial produtivo de uma pessoa, e conseqüentemente, maior a possibilidade de obter uma renda elevada **(CRESPO E GUROVITZ, 2002, p.6)**.

Uma importante contribuição de Sen para o debate foi demonstrar que a pobreza deve ser compreendida de forma multidimensional e que programas de combate a pobreza deveriam levar isto em consideração. Portanto, o foco de políticas e programas deveria atender os mais vulneráveis para que auxiliem estes a sair da condição de pobreza, para tanto, há uma necessidade de maior seletividade. E a escolha de como alcançar este objetivo deve considerar outras variáveis além da renda dos indivíduos, o esforço deve ser no sentido de procurar estudar as características específicas do local de implementação para que os impactos sejam convergentes para a melhora do bem-estar do indivíduo e da sociedade (AZEVEDO E BURLANDY, 2010).

Mesmo assumindo a superioridade da abordagem de Amartya Sen, neste trabalho será utilizada a dimensão da pobreza como insuficiência de renda, ou seja, sua concepção absoluta materializada sobre a construção de linhas de pobreza. Esta opção decorre da necessidade da quantificação do número de pobres que será utilizada na argumentação deste trabalho.

#### 1.4.1 Programas de Microcrédito

De acordo com Matos (2002), a estruturação de programas de microcrédito deve levar em consideração, principalmente, o atendimento dos seguintes pontos: foco do programa, forma de composição do fundo, combinação de instrumentos adequados à prestação de serviços de microcrédito, estratégias de sustentabilidade, estratégias de expansão.

Foco: Importante para a definição de qual grupo socio-econômico será atendido

pelo programa, pela própria definição do microcrédito este grupo deve ser formado por aqueles indivíduos excluídos do sistema tradicional de crédito. Geralmente, para delimitar estes grupos são utilizados indicadores sociais ou algum outro critério arbitrário, como o valor máximo do empréstimo, este seleciona indiretamente os grupos pretendidos, pois limitando a um valor máximo baixo é esperado que quem demande sejam clientes donos de pequenos negócios. Conforme será discutido no capítulo 3 deste trabalho, a questão da focalização é central para o sucesso dos programas de microcrédito.

Composição do fundo: pela essência da atividade de microcrédito, que consiste na disponibilização de recursos que são canalizados em um fundo, a forma como eles são captados é fundamental, bem como de quem eles são obtidos e como é feita sua regulamentação. Estes recursos podem ser arrecadados de órgãos internacionais, dos governos ou da iniciativa privada. A forma como isso ocorre pode ser através de desde doações até empréstimos ou provenientes de depósitos das poupanças dos próprios clientes do microcrédito. Portanto, as instituições de microcrédito podem ser meras intermediadoras de emprestadores de última instância e os clientes favorecidos. Por fim, é vital para o bom funcionamento deste sistema de captação de fundos como estas inter-relações são reguladas. Por exemplo, ONGs não podem captar recursos na forma de poupanças, pois elas não são consideradas integrantes do sistema financeiro. A regulamentação também define quem pode receber captações externas.

Combinação de instrumentos: a razão do microcrédito ser uma solução inovadora para a inclusão daqueles antes excluídos é devido à combinação de instrumentos que visam reduzir a assimetria de informação existente na atividade de fornecimento de crédito.

Sustentabilidade: Esta questão é central na discussão sobre o sucesso das instituições de microcrédito e será aprofundada no capítulo 3 que trata sobre os desafios à consolidação do setor. Em resumo, o problema da sustentabilidade trata da complexidade em cobrar uma taxa de juros que não iniba a demanda por microcrédito, mas que permita à instituição cobrir seus custos e ainda ser lucrativa (caso seja do interesse da instituição). Ainda dentro dessa discussão, matéria recorrente é sobre o papel dos subsídios e se estes de fato repercutem positivamente no desempenho das instituições. Segundo Neri (2008) instituições que ofertam crédito subsidiado tem menor disposição para buscar a eficiência em suas atividades, além de criar um incentivo à corrupção, pois como as taxas subsidiadas, a demanda supera a oferta de crédito, alguns funcionários podem começar a cobrar ágios para liberar os recursos. Outro ponto abordado pelo mesmo autor é que não necessariamente o crédito subsidiado chega aos

clientes que mais precisam.

Expansão: é outro grande desafio dos programas de microcrédito, conseguir que seu alcance cubra a maior parte dos clientes potenciais. Inúmeros empecilhos à expansão já foram constatados como resistência das instituições financeiras em adotar toda a tecnologia que permite o funcionamento do microcrédito, além de muitas se demonstrarem incrédulas com o sucesso e sobrevivência das atividades desenvolvidas pelos clientes. Outro obstáculo é a regulamentação deficiente que impede a expansão do setor. Este tópico também será abordado com maior profundidade no capítulo 3 deste trabalho.

#### 1.4.2 Microcrédito no combate à pobreza

Quem defende a utilização do microcrédito como ferramenta para redução da pobreza o faz, pois acredita que ele suaviza os efeitos das oscilações de renda sobre o consumo, viabiliza o aproveitamento de oportunidades, melhora a gestão do risco trazendo segurança para as decisões empresariais e contribui para o acúmulo de capital físico e humano.

## CAP 2 MICROCRÉDITO NO BRASIL

### 2.1 HISTÓRICO

A história do Microcrédito no Brasil tem início no ano de 1973 com o programa UNO desenvolvido pela União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações que atendia o estado do Pernambuco com posterior atuação no interior da Bahia. Esta iniciativa foi realizada em parceria com a Acción Internacional, uma das mais antigas instituições de microcrédito, fundada em 1961, conforme relata Matos (2002). Bancos comerciais e entidades empresariais também participaram das atividades. O programa além de ofertar crédito a microempreendedores de baixa renda, se responsabilizava por treinamentos em práticas de gestão, bem como auxiliava os clientes em traçar o perfil dos demandantes de seu produto. O programa durou até 1991, não resistiu o período de alta inflação pelo qual a economia se encontrava, a alta imprevisibilidade da época aliada à falta de preocupação em se manter sustentável foram responsáveis pelo fim do programa.

Na década de 80 duas experiências foram iniciadas, uma no Paraná e outra no Distrito Federal. A primeira foi a criação do Banco do Microcrédito em 1986. A segunda foi a fundação do programa PROMICRO. Após, esta experiência, foi criado o Centro de Apoio aos pequenos Empreendimentos Ana Terra no Rio Grande do Sul (CEAPE), em pouco tempo foi expandido e também passou a atuar nos estados do Maranhão e do Rio Grande do Norte. Este processo obteve fundos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Já na década de 1990, outros centros foram criados em diversos estados do Brasil, eles foram abrigados sob a Federação Nacional de Apoio aos Pequenos Empreendimentos (FENAPE). Logo após, o desenvolvimento desta federação culminou com a criação de uma rede. Atualmente, a rede CEAPE é responsável por gerir empréstimos de 23 mil clientes, condição que o coloca na segunda colocação ficando atrás apenas do Banco do Nordeste do Brasil.

No ano de 1995 uma iniciativa da prefeitura de Porto Alegre e de algumas entidades da sociedade civil culminou na criação da Organização não governamental PORTOSOL, instituição Comunitária de Microcrédito. Esta instituição inicialmente obteve recursos através de doações da Prefeitura de Porto Alegre e da Sociedade Alemã de Cooperação técnica, da *Interamerican Foundation/ IAF*, além de recursos oriundos do BNDES e do SEBRAE/RS. A PORTOSOL é considerada um modelo de esforço em

conjunto de cooperação entre o poder público e a sociedade civil para a criação de entidades de Microcrédito. A instituição usa tecnologias da atividade do microcrédito como aval solidário para conceder crédito a pequenos empreendedores. De acordo com Monzoni (2008) a PORTOSOL já concedeu mais de R\$ 60 milhões em empréstimos na forma de microcrédito.

Em 1996, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) se inseriu no mercado de Microcrédito através do Programa de Crédito Produtivo Popular. O BNDES firmou parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e juntos criaram o Programa de Desenvolvimento Institucional (PDI) que visava lançar as bases para o desenvolvimento de instituições para consolidar o microcrédito no Brasil. Desta forma, este programa era focado na criação de sistemas gerenciais que permitissem às instituições de microcrédito fazer um bom uso de informações financeiras, gerenciais e administrativas que aperfeiçoassem suas práticas de gestão. O BNDES atuava repassando recursos para as instituições de microcrédito. Até 2002, haviam sido liberados R\$ 42 milhões para 32 instituições. No entanto, devido a alterações de políticas governamentais com a criação do Programa Nacional do Microcrédito Produtivo Orientado (que será abordado adiante) o BNDES teve que alterar a sua forma de atuação.

Em 1998 foi fundado o CrediAmigo, o maior programa de microcrédito do Brasil sob responsabilidade do Banco do Nordeste do Brasil (BNB). Tem na sua base mais de 200 mil clientes, o foco de sua operação é na região Nordeste, no entanto, também atua no norte de Minas Gerais e no estado do Espírito Santo. O programa utiliza Agentes de Crédito que prestam auxílio a microempreendedores e a metodologia empregada na concessão de empréstimos é a do aval solidário. Com o sucesso do programa, em 2003, o BNB firmou uma parceria com uma OSCIP, fundada pelos próprios funcionários do banco, o Instituto Nordeste de Cidadania. Ficou estabelecido que a execução do CrediAmigo passaria a ser responsabilidade da instituição, que segundo informação retirada de seu site, ao final de 2013, o instituto contava com 5.600 colaboradores. Segundo Chaves (2010) desde a sua criação até o ano de 2010 o banco já tinha movimentado cerca de R\$ 8,1 bilhões e realizado mais de 7.901 mil operações.

Outro marco legal que ajudou a dinamizar o setor foi a aprovação da Lei 10735/2003 que determina que 2% de todos os depósitos comerciais recebidos pelos bancos e instituições financeiras devem ser destinados para a provisão de empréstimos para microempreendedores e pessoas de baixa renda. Na mesma Lei foi estabelecido que os bancos poderiam repassar esses recursos para ONGS ou OSCIP com quem firmasse parcerias. Esses recursos combinados com os recursos oriundos do Fundo de

Amparo ao Trabalhador (FAT) foram utilizados para financiar o Programa de Microcrédito Produtivo Orientado.

Com efeito, o ano de 2005 é de especial importância na história do Microcrédito no país, pois foi neste ano que foi instituído o Programa de Microcrédito Produtivo Orientado (PMPO) pela Lei nº 11.110. No texto, ficou disposto que os objetivos eram: incentivar a geração de trabalho e renda entre os microempreendedores populares; disponibilizar recursos para o Microcrédito produtivo orientado; oferecer apoio técnico às instituições de microcrédito produtivo orientado, com vistas ao fortalecimento institucional destas para a prestação de serviços aos empreendimentos populares.

Por fim, bancos comerciais voltaram sua atenção ao microcrédito e passaram a desenvolver produtos que atendessem esta demanda. As empresas que atuaram ou ainda atuam neste mercado são: Unibanco, Banco Real, Santander e BankBoston. Entre elas a que teve maior destaque foi o Real Microcrédito do banco ABN AMRO REAL - que mais tarde viria a ser comprado pelo banco Santander – este programa consistia em ofertar microcrédito a pequenos produtores e produtores informais da favela de Heliópolis de São Paulo, Campinas e Baixada Fluminense. O Unibanco fez uma parceria com o *International Finance Corporation*, empresa privada ligada ao Banco Mundial. Juntos criaram a Microinvest, instituição que focava sua atuação nos Estados de São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo e alguns municípios do Rio Grande do Sul. A empresa atuava através de correspondentes bancários presentes fisicamente em grandes lojas de varejo como Magazine Luiza, Ponto Frio e Makro (MONZONI, 2006).

## 2.2 COMPOSIÇÃO DO SETOR

No Brasil, o setor do Microcrédito é composto por instituições públicas – bancos públicos e de fomento – associações privadas sem fins lucrativos - organizações não governamentais, organizações da sociedade civil de interesse público, sociedades de crédito ao Microempreendedor – e empresas do setor privado com fins lucrativos - como bancos comerciais. O papel do Estado no fomento do setor foi fundamental para sua dinamização, seja na criação de Leis específicas de cunho regulamentador, seja na formulação de programas de Microcrédito que impulsionaram a atividade no país. Basicamente, as instituições podem atuar de duas maneiras distintas.

Segundo consta no site do BNDES as instituições podem ser classificadas como de 1º piso, no caso de instituições de microcrédito produtivo orientado que atuam diretamente com o microempreendedor, são elas: As agências de fomento, instituições

financeiras públicas ou privadas, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e as Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCM). Ou as instituições também podem ser de 2º piso, agentes de intermediação que repassam recursos para agentes de 1º piso, são elas: Agências de fomento e instituições financeiras públicas ou privadas.

### 2.2.1 Instituições envolvidas com o microcrédito no país

As instituições que participam do setor de microcrédito podem ser primeiramente, divididas entre aquelas que não têm interesse em obter lucro e aquelas que buscam o lucro. O primeiro caso contempla as Organizações Não Governamentais e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, o segundo abriga as Sociedades de Crédito ao Microempreendedor.

#### 2.2.1.1 Organização não governamental

De acordo com Barone et al. (2002) uma particularidade destas instituições é que:

São constituídas sob a forma de pessoas jurídicas, sem fins lucrativos, de modo que o resultado operacional de sua atividade fim é inteiramente revertido para a instituição, não havendo distribuição de lucro (apropriação), mas, sim, capitalização fundamental para a sustentabilidade econômica-financeira da entidade (**BARONE et al., 2002, p.24**).

Este tipo jurídico, no que tange a atuação com microcrédito, possui algumas vantagens e outras desvantagens. Pelo fato das ONGs não pertencerem ao Sistema Financeiro Nacional, elas não estão sujeitas à fiscalização do Banco Central. Por outro lado, elas estão sujeitas à Lei da Usura, que estabelece um teto de 12% a.a na estipulação da taxa de juros cobrada, esta obrigatoriedade de obedecer este teto pode ser um entrave para a atividade de uma instituição de crédito, o que pode desestimular a criação de ONGs que trabalhem com Microcrédito. A solução apresentada a este problema foi a criação de um novo tipo de figura jurídica.

#### 2.2.1.2 Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

Foi criada pela Lei 9.790 de março de 1999. Esta Lei estabelecia que a ONG que

atendesse as exigências contidas em seu texto poderia se transformar em OSCIP. Era exigido: ser pessoa jurídica; não ter fins lucrativos; atender aos objetivos sociais e às normas estatutárias previstas na Lei; apresentar as cópias devidas de todos os documentos exigidos.

O principal ganho com a lei para as instituições de microcrédito foi a proteção contra a Lei da Usura, ou seja, as OSCIPs não estão sujeitas a impor limites a taxa de juros praticadas.

### 2.2.1.3 Sociedades de Crédito ao Microempreendedor

Esta figura jurídica também foi criada para dar novo vigor ao setor permitindo à iniciativa privada com propósitos de auferir lucros participar do setor de microcrédito. A SCM foi instituída pela Lei 10.194 de 2001, que entre outras condições, equiparou a SCM às instituições financeiras; definiu que o único objetivo dela deve ser a concessão de financiamentos produtivos a pessoas físicas e microempresas: sujeitou-as à fiscalização do Banco Central e as normas estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional; e por fim, impediu as SCM de captar, sob qualquer forma, recursos junto ao público, bem como emitir títulos e valores mobiliários destinados à colocação e ofertas públicas.

Outras particularidades destas instituições é a exigência de R\$ 100 mil de patrimônio líquido para sua constituição e a proibição feita pelo Conselho Monetário Nacional vedando o uso da palavra “banco” no nome da SCM.

## 2.3 O MICROCRÉDITO E O CONTEXTO BRASILEIRO

Para entender o contexto no qual o microcrédito esta inserido no Brasil, é necessária a compreensão de alguns elementos que dão corpo a sua estrutura. Esta seção se propõe justamente a dar as bases para esse entendimento. Deste modo, discutimos sobre a situação da pobreza no Brasil, além de algumas características do setor informal no país, bem como traçamos o perfil dos microempreendedores e das microempresas já que estão são os maiores demandantes por microcrédito no país.

### 2.3.1 Pobreza No Brasil

Conforme Barros, Henriques, Mendonça (2000):

Em primeiro lugar, o Brasil não é um país pobre, mas um país com muitos pobres. Em segundo lugar, acreditamos que os elevados níveis de pobreza que afligem a sociedade encontram seu principal determinante na estrutura da desigualdade brasileira – uma perversa desigualdade na distribuição da renda e das oportunidades de inclusão econômica e social (**BARROS, HENRIQUES, MENDOÇA, 2000, p.123**).

No esforço realizado para a compreensão da pobreza e o seu comportamento ao longo do tempo no Brasil há dois movimentos intensos que devem ser levados em consideração. O primeiro deles é a redução da pobreza rural, fato consolidado, fruto da interação entre o processo de urbanização e industrialização, a modernização das práticas agrícolas e em última instância de políticas de previdência e assistenciais. Este processo teve como efeito transferir parte da pobreza rural para a área urbana. Segundo, também houve ao passo dos anos um movimento de melhoria nas condições de vida da população em geral, incluso os pobres. Conquistas que vão desde o consumo de bens duráveis até uma melhoria na oferta de bens públicos. Portanto, em Rocha (2011) afirma-se que quando analisado um período relativamente longo de tempo, como o de quatro décadas, ela é taxativa, é inegável que o Brasil progrediu, todavia isso não significa que a pobreza absoluta foi extinta, ela apenas foi exposta a mudanças que alteraram algumas de suas características.

Feita esta observação é pertinente analisarmos o que ocorreu com a pobreza no país nas últimas décadas. A década de 1993 a 2003, notadamente, comporta o plano de estabilização dos preços realizada pelo Plano Real. Como demonstra Rocha (2011) a própria estabilização em si já atua no sentido de reduzir a pobreza pois a autora lembra que em cenários de alta de preços, é a renda dos mais pobres que sofre mais com a corrosão provocada pela inflação. No entanto, este efeito exposto na teoria não pode ser comprovado pelos dados, pois a PNAD não foi realizada no ano de 1993, assim nada pode se afirmar com relação a pobreza para este ano.

Tomando dados levantados pela PNAD de 1995 foi possível verificar que a proporção de pobres era de 20,6%, o que representava uma queda em relação aos 30,3% observada em 1993 pelo levantamento anterior. Neste mesmo intervalo de tempo, o índice de Gini caiu de 0,603 para 0,592 em 1995, lembrando que este é um famoso

indicador de desigualdade de renda que varia de 0 a 1, sendo que quanto mais próximo de 1, maior é desigualdade de renda observada (ROCHA, 2011).

Contudo, este início promissor não pode ser verificado ao longo de todo o período já que o indicador de pobreza permaneceu por volta de 21%. Este desempenho insatisfatório pode ser atribuído a baixa atividade econômica do país durante os anos de 1995 a 2003, que foram muito conturbados devido principalmente a diversas crises internacionais, como a crise dos tigres asiáticos de 1997 e a crise na Rússia em 1998, além de crises internas como a cambial em 1999, a crise energética de 2001 e as repercussões negativas devido à incerteza gerada pelas eleições presidenciais em 2002 (ROCHA, 2011).

Com a relação ao decênio seguinte, que se inicia em 2003 e vai até 2011 pode-se afirmar que foi um período único quando considerado o desempenho dos indicadores sociais. Conforme descreve Rocha (2011) uma melhora simultânea nos indicadores do nível e de distribuição de renda propiciou uma redução considerável na proporção de pobres, que passou de 22,6% para 10,1%. Este processo foi extremamente importante para incluir muitos que antes não tinham acesso ao mercado de consumo e muito menos a serviços públicos elementares.

Na reflexão sobre a pobreza no Brasil deve-se olhar para a dinâmica como ela atua de acordo com o tipo de residência, ou seja, qual é a sua dinâmica sobre as residências urbanas e rurais. No início de 1970, uma relevante parcela da nossa população ainda vivia na zona rural, 45%, e entre este grupo a proporção de pobres era preocupante, nada menos que 78%. Foi a partir desta época que boa parte dos indivíduos que moravam no campo migraram para a cidade e o país se transformou em um país urbano. E a pobreza também acompanhou este movimento.

A distribuição geográfica dos pobres foi calculada por Rocha a partir de dados da PNAD. A autora compilou estes dados na seguinte tabela:

TABELA 1 – DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA DOS POBRES (%) E DA POPULAÇÃO (%) – ANOS DE 1981 E 2011.

Regiões	1981		2011	
	Pobres	População	Pobres	População
Norte	3,8	2,71	16,1	5,9
Nordeste	49	30	40,3	28,6
Sudeste	30,5	44,5	33,7	42,2
Sul	10	16,2	5	14,9
Centro-Oeste	6,7	6,6	4,9	8,5
Brasil	100	100	100	100

Fonte: Rocha,2011.

De acordo com os resultados expostos na tabela observamos dois resultados dignos de nota. O primeiro foi a sensível piora da situação dos pobres na Região Norte, que passou de representar 3,8% em 1981 para 16,1% de pobres em 2011. Uma possível razão dada pela autora é que a taxa de crescimento da população maior do que a observada nas demais regiões, vide que no mesmo período ela passou de conter 2,7% da população do país para 5,9% em 2011. Este crescimento implicou em empobrecimento da região. O outro resultado é a melhora da situação dos pobres na Região Nordeste, cuja parcela de pobres diminuiu, representava 49% em 1981 e passou para 40,3% em 2011.

Se utilizarmos outros critérios existentes para o cálculo da linha da pobreza, como por exemplo, aquele adotado nos objetivos do desenvolvimento do milênio, renda per capita de US\$ 1,25 e US\$ 2 diários, convertidos pela paridade do poder de compra (PPP), ou utilizarmos do critério para participar dos programas de transferência de renda do Brasil, rendas per capita mensais de R\$ 70 para a pobreza extrema e R\$ 140 para a pobreza, referentes a julho de 2011, corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao consumidor (INPC). No ano de 2012, para a pobreza extrema ambos as metodologias apontaram que havia 6 milhões de indivíduos na pobreza extrema, o que representava 3,5% da população. Para o cálculo da pobreza, houve divergência entre os métodos, quando utilizado o primeiro deles o resultado foi de 10 milhões (5,8% da população), ou se utilizado o segundo, 15 milhões, o que corresponde a 8.5% da população (IPEA, 2013).

Como já foi dito antes a divergência de conceitos de pobreza e as diversas maneiras de se construir uma linha de pobreza pode gerar confusão, e dependendo do

critério adotado o número de pobres e muito pobres calculados pode variar muito. Uma saída que muitos pesquisadores adotam é adotar linhas de pobreza administrativas, ou seja, adotar as linhas estipuladas por programas sociais (SOARES, 2009).

Em estudo realizado pelo IPEA foi analisada a evolução da pobreza no decênio entre 2002 e 2012, quando utilizadas as linhas de pobreza adotadas pelos programas de transferência de renda, particularmente, o Programa Brasil sem Miséria, elas foram corrigidas pelo INPC. Assim, em 10 anos a pobreza extrema foi reduzida de 13,7% para 3,6%, a pobreza diminuiu de 31,5% para 8,5%. Em números absolutos, essa redução correspondeu a uma retirada de 12 milhões de pessoas da pobreza extrema e 28 milhões da pobreza. No caso da análise utilizando a renda per capita de US\$1,25 PPP a redução de indivíduos que viviam na pobreza extrema foi de 10,4% ao ano, enquanto para aqueles retirados da pobreza, essa variação foi de 12,1% (IPEA, 2013).

No esforço para tentar mensurar um número aproximado de indivíduos pobres Segundo a base de dados do Cadastro Único do Ministério de Desenvolvimento Social, no mês de setembro de 2014 estavam cadastradas 28 milhões 726 mil famílias o que corresponde pouco mais de 87 milhões e 423 mil pessoas. O Bolsa Família beneficiou no mês de novembro 14 milhões e 47 mil famílias. Caso a linha de pobreza escolhida seja a metade de um salário mínimo, então temos que para o mês de setembro, o Brasil possuía 80 milhões 824 mil 512 indivíduos pobres. Sendo que aproximadamente 45 milhões e 400 mil com renda per capita mensal entre R\$ 0 e R\$ 77,00, 18 milhões com renda per capita mensal entre R\$ 77,01 e R\$ 154,00, e pouco mais de 16 milhões e 950 mil com renda per capita mensal entre R\$ 77,01 e R\$ 154 (MDS, 2014).

Por fim, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) adota uma metodologia distinta para o cálculo da linha de pobreza, o instituto segue os critérios da Organização Mundial da Saúde (OMS) e da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) para a estimativa do valor da cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para uma nutrição adequada de uma pessoa. O Instituto, então, baseado em dados coletados pela PNAD, constrói linha de pobreza para cada uma das 24 regiões do Brasil.

A desigualdade de renda no Brasil sempre foi uma constante. Em um país de dimensões continentais as mais diversas realidades econômicas podem ser encontradas em cada uma das regiões geográficas que dividem o país. Ao analisar o período compreendido na década entre o ano 2000 e 2010 com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios (PNAD) realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) constata-se um movimento de aumento de 69,8% na renda

dos 10% mais pobres da população ao passo que no topo da distribuição, nos 10% mais ricos, este aumento foi de 12,58%. Se compararmos o crescimento da renda da metade mais pobre da população com o incremento observado na renda dos 10% mais ricos, verificou-se que a taxa de crescimento dos 50% mais pobres cresceu a uma taxa três vezes mais rápida que a taxa de crescimento do primeiro grupo, 52,59% contra 12,58% (NERI, 2011).

### 2.3.2 Setor Informal

No processo de compreensão do setor do microcrédito no Brasil é inevitável não debruçar-se sob o setor informal da economia, já que de acordo com dados contidos no relatório do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo referente ao primeiro trimestre de 2014, nada menos que 95% dos clientes atendidos pelo programa eram do setor informal (MTE, 2014).

A economia informal admite diferenças na conceituação de acordo com a abordagem de cada autor. Smith apud Ribeiro (2000) fornece uma conceituação mais direta que já fornece uma sugestão sobre o problema que ela pode acarretar para o cálculo do Produto Interno Bruto (PIB), segundo o autor economia informal é:

Produção de bens e serviços baseados no mercado, legal ou ilegal, que escapa da detecção das estimativas oficiais do Produto Interno Bruto **(RIBEIRO, 2000, p.5)**.

No entanto, esta conceituação não captura a ideia do que é a economia informal, excluída do sistema convencional de crédito, a quem o microcrédito é destinado. Assim, o conceito de processo de informalidade é, de fato, muito mais rico, e sua abordagem mais ampla é mais pertinente, conforme descreve Krein e Proni (2010):

O processo de informalidade que remete às mudanças institucionais ocorridas na maior parte dos países em função da reestruturação econômica e da reorganização do trabalho assalariado, que provocaram uma reformatação do emprego no âmbito das empresas, o que causou um aumento nos empregos sem registro ou sem direito à proteção social, assim como uma expansão dos contratos atípicos, como o trabalho temporário, as cooperativas de trabalho e as empreiteiras de mão-de-obra **(KREIN E PRONI, 2010, p.14)**.

Ainda neste sentido, é importante citar a mudança na visão sobre o setor informal,

aquela que o coloca em uma situação antagônica ao setor formal, no sentido de julgamento de valor, em que o primeiro é tido como negativo. Neste sentido, Krein e Proni (2010) citam a abordagem de Moretto e Capachi que entendiam o setor informal urbano como relevante e importante para a atividade econômica e social, quando considerada a capacidade de geração de renda e emprego das atividades econômicas exercidas neste setor. Estes mesmos autores são assertivos quando dizem que:

mesmo reconhecendo a precariedade das condições de trabalho predominantes no setor informal (mas, que também se observa no setor formal), as autoras ressaltam que é necessário desenvolver políticas que deem suporte para este amplo conjunto de atividades **(KREIN E PRONI, 2010, p.16)**.

O IBGE ao perceber o crescimento da relevância do setor informal publicou um levantamento o qual se propunha a dissecá-lo, este estudo que foi batizado de Economia Informal Urbana foi feito nos anos de 1997 e 2003. Neste estudo o IBGE adota as recomendações da Organização Internacional do Trabalho quanto à delimitação, a definição e a caracterização dessas empresas. Segundo este entendimento, uma empresa informal deve ser entendida como unidade de produção não-agrícola que produz bens e serviços com o principal objetivo de gerar emprego e rendimento para as pessoas envolvidas, sendo excluídas aquelas unidades engajadas apenas na produção de bens e serviços para autoconsumo; ainda segundo esta visão elas se caracterizam pela produção em pequena escala, baixo nível organizacional, e pelo vínculo estreito entre capital e trabalho quando tomados como fatores de produção. Portanto, segundo o estudo, o setor informal é formado por:

Pertencem ao setor informal todas as unidades econômicas de propriedade de trabalhadores por conta própria e de empregadores com até cinco empregados, moradores de áreas urbanas, sejam elas a atividade principal de seus proprietários ou atividades secundárias **(IBGE, 2003, p.16)**.

Este estudo tem como vantagem fazer um criterioso levantamento acerca dos microempreendimentos informais, potenciais demandantes por Microcrédito. Por outro lado apresenta algumas desvantagens, sendo a principal delas, o fato de não considerar as atividades não-agrícolas de moradores de zonas rurais, justamente uma parcela do

público-alvo de programas de microcrédito ao redor do mundo. A razão desta exclusão é devida aos altos custos operacionais em acessá-los, sendo que as evidências apontam que a grande parcela das empresas informais está concentrada nos grandes centros urbanos. Ele também não considera a “população de rua”, visto que estes indivíduos são de difícil alcance já que a maioria deles não tem endereço fixo.

De acordo com o estudo foram identificadas pouco mais de 10 milhões e 500 mil pequenas empresas não-agrícolas no Brasil em 2003. Um crescimento de apenas 5% em relação ao último estudo realizado no ano de 1997. A pesquisa deste ano mostrava que 99% das pequenas empresas não-agrícolas atuavam no setor informal, enquanto que em 2003 constatou-se um leve declínio na proporção das empresas que atuavam no setor informal, 98%, o que indica que neste período houve um movimento de formalização destas empresas. Da totalidade destas empresas, 88% pertenciam a trabalhadores por conta própria e apenas 12% era composta por pequenos empregadores. Das áreas de atuação das empresas informais: 33% atuavam na área de comércio e reparação, 17% na construção civil e 16% na indústria de transformação e extrativa.

Quando considerado o lado financeiro, 22% das empresas de único dono recebiam, em média, entre R\$ 501,00 e R\$ 1000,00 de faturamento mensal. As empresas com empregados possuíam faturamento mais alto, em média, 63% recebiam R\$ 2.000,00. Em 2003, 73% das empresas eram lucrativas, uma redução quando comparada com a situação em 1997, na qual 93% delas apresentavam lucro. Quando considerado o universo das empresas do setor informal, 16% realizaram investimentos e/ou aquisições nos doze meses anteriores a coleta dos dados. A maioria das empresas, 70% utilizaram de seus lucros para financiar seus investimentos, apenas 7% das empresas informais tomaram empréstimos em instituições financeiras para investir.

### 2.3.3 Microempresas

De acordo com legislação vigente o porte da empresa pode ser classificado tomando como referência o teto de receita anual bruta. Deste modo de acordo com a Lei Complementar 123/06 uma Microempresa é aquela que possuía faturamento anual de até R\$240 mil (com exceção dos Microempreendedores Individuais (MEI)). A partir de 2012, através da Lei Complementar 139/11, esse teto passou a ser de R\$ 360 mil.

Logo, ao analisar os dados cadastrados no Cadastro Sebrae das empresas, em 2009 havia 4 milhões e 100 mil microempresas em 2009, esse número em 2012 passou

para 5 milhões e 500 mil, um crescimento de 25,2%. No Brasil, segundo dados obtidos no mesmo banco de dados, em 2009, o número de empresas existentes era de 4 bilhões e 950 milhões, quando consideramos o movimento ocorrido até o ano de 2012, observa-se uma alta taxa de crescimento de aproximadamente 80% resultando em 8 bilhões e 905 milhões de empresas ao final do período (SEBRAE, 2013).

Uma explicação para este crescimento é grande aumento do número de microempreendedores Individuais (MEI), figura jurídica criada pelo governo para estimular a formalização de microempreendedores que atuavam no setor informal, esta medida foi posta em vigor em julho de 2009 pela Lei complementar 128/2008. A intenção do governo era estimular o trabalhador a optar pela formalização, pois ele se transformando em MEI teria automaticamente acesso a uma série de vantagens e benefícios que o setor formal possibilita. Ele ganha um Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), o que o permite emitir nota fiscal, também passa a poder participar da Previdência Social. Assim, o trabalhador tem a sua disposição todos os direitos que lhe são devidos. Deste modo, neste período de 2009 a 2012, houve um aumento de 5.402% no número de microempreendedores Individuais, que de 47,9 mil passou a 2,6 milhões em 2012. Ao final do ano de 2013 a projeção do Sebrae era que mais 1 milhão se juntasse aos demais, até o mês de setembro já haviam sido formalizados 750 mil novos microempreendedores individuais (SEBRAE, 2014).

Geograficamente, as microempresas estão localizadas em maior número na Região Sudeste do país, aproximadamente 49,7%, a região Sul tem a segunda maior concentração com 20,9% das microempresas do país, seguida da Região Nordeste com 17,4% das microempresas, a mesma proporção é constatada na região Centro-Oeste. A região com menor concentração é a Região Norte com 4,4%.

Os microempreendedores individuais seguem uma distribuição semelhante a das microempresas. A região com o maior número deles é o Sudeste com 49,4%, no entanto há uma troca entre o segundo e o terceiro colocados no caso dos MEI, a região Nordeste passa a ser a segunda colocada com 20,4%, enquanto a região Sul ocupa o terceiro lugar com 14,6% dos microempreendedores individuais, o Centro-Oeste segue na quarta posição e a Região Norte, com 6,3% amarga a última colocada também no caso dos microempreendedores individuais.

Ao observamos a taxa de crescimento de Microempresas neste mesmo período, a situação se inverte. Muito embora, as regiões Sudeste e Sul abrigarem o maior número de microempresas, pode-se observar que são as Regiões Norte e Nordeste que detêm as maiores taxas de crescimento de microempresas, entre elas os estados de maior

destaque foram O Pará e o Amapá na primeira e o Maranhão e o Rio Grande do Norte na segunda.

Com relação ao perfil dos Microempreendedores individuais, a maioria atua no comércio e em serviços, 39% e 36% do total, respectivamente. Este fato pode ser atribuído a estes dois setores de atuação exigirem menores investimentos iniciais.

Com relação ao acesso ao crédito, 90% não procurou os bancos para empréstimos. Entre aqueles que procuraram crédito pouco mais da metade, 52%, foi bem sucedida, um incremento com relação aos 42% verificados na pesquisa anterior. Segundo Santos (2009) este aumento pode ser atribuído a um aperfeiçoamento das instituições financeiras que atendem estes clientes. Entre as instituições de microcrédito mais procuradas, a mais acessada foi dos bancos públicos com 69%, seguidos dos bancos privados, 27%, das cooperativas de crédito com 4% e as OSCIP em último lugar com apenas 2%. No entanto, são estas últimas as líderes quando o que é levado em consideração é o sucesso da procura por crédito, ou seja, 89% das pessoas que procuraram crédito com OSCIP obtiveram resposta positiva, enquanto que daqueles que recorreram aos bancos públicos apenas 50% foi bem sucedido.

#### 2.4 O PROGRAMA NACIONAL DE MICROCRÉDITO ORIENTADO PRODUTIVO

Com a edição da Medida Provisória 226 e o Decreto nº 5.288 foi criado o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado. A MP 226 foi convertida na Lei 11.110 em 25 de abril de 2005. Com o decreto nº. 5.288 institui-se o Conselho Interministerial do PNMPO, deste modo o programa ficava sob a responsabilidade de coordenação e execução do Ministério do Trabalho e do Emprego, mas as diretrizes gerais eram definidas em conjunto com o Ministério da Fazenda e o Ministério do Desenvolvimento Social.

O Financiamento do Programa ocorre através de uma linha de depósito especial do FAT, e com a resolução do Conselho Monetário Nacional nº 3.310 de 31 de agosto de 2005, ficou determinado que o financiamento do programa também contaria com 2% dos depósitos à vista dos bancos comerciais que devem ser destinados operações de microcrédito. A finalidade principal do programa é disponibilizar recursos para o microcrédito orientado. No entanto, ele também deve se responsabilizar pela articulação entre as instituições de microcrédito. Além disso, ele também deve apoiar e fomentar o desenvolvimento das estruturas do setor de microfinanças no país (CARDOSO, 2003).

Segundo consta no texto da mesma lei, os microempreendedores populares podem ser pessoa física ou jurídica que exercem atividades produtivas de pequeno porte com renda de até R\$ 120 mil ao ano.

Em seu primeiro ano o Programa atraiu 50 instituições de microcrédito e ao final do ano de 2007 já contava com 238 instituições. Até 2013, 480 instituições já haviam aderido o programa. Um aspecto inovador do programa é que ele foi criado sob a concepção de uma rede de organizações autônomas que solicitam, voluntariamente, o ingresso mediante assinatura de termo de compromisso com o Ministério do Trabalho.

TABELA 2 - EVOLUÇÃO DO PNMPPO 2005 A 2012

Ano	Operações (em unidades)	Índice	Valor nominal concedido (R\$)	Índice	Valor Real concedido (R\$)
2005	632.106,00	100	602.340.000,00	100	338.789.945,28
2006	828.847,00	131,12	831.815.600,00	138,1	515.325.563,15
2007	963.459,00	152,42	1.100.375.829,94	182,68	737.633.358,75
2008	1.274.296,00	201,06	1.807.071.717,91	300,01	1.357.620.037,08
2009	1.605.515,00	253,99	2.238.955.244,22	379,18	1.828.583.943,90
2010	2.015.335,00	318,83	2.878.394.620,63	477,87	2.514.148.239,94
2011	2.501.383,00	395,72	3.755.106.065,62	623,42	3.522.372.673,35
2012	3.848.109,00	608,78	6.237.579.238,94	1035,56	6112.633.517,52
Total	13.669.050,00		19.451.638.318,06		16.927.107.278,97

FONTE: MTE, 2012, p.4.

NOTA: Valores reais. Base 4º trimestre 2012 = 100, Deflator Implícito INPC/IBGE

O Programa Nacional do Microcrédito Produtivo Orientado durante os primeiros três meses de 2014 movimentou R\$ 2,4 bilhões, uma expansão de 26,41% quando comparado com o mesmo período do ano de 2013. Esse montante foi ofertado em aproximadamente 1 milhão e 272 mil operações(1.272.623) para pouco mais de 1 milhão e 220 mil clientes (1.225.986).

Segundo dados contidos no relatório quem mais opera microcrédito no Brasil são as Instituições financeiras, estas movimentam 57,74% do valor total da carteira ativa, logo em seguida temos os Bancos de Desenvolvimento, responsáveis por 36,83% do valor total da carteira ativa. Estes dois tipos de instituições superam com ampla margem os valores que foram movimentados pelas demais instituições. Em terceiro lugar, as cooperativas de crédito operam 3,40% do valor da carteira ativa do programa. As OSCIP operam apenas 2,56% e as SCM e as agências de fomento operam 0,73% (MTE, 2014).

Entre as instituições financeiras operadoras, há um grande predomínio da atuação dos bancos públicos federais, que movimentaram em conjunto R\$2,191 bilhões. O Banco do Nordeste, Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e Banco da Amazônia representaram 90,72% do volume total concedido no primeiro trimestre.

Quando considerado o gênero, os dados corroboram uma característica do microcrédito compartilhada por outros programas de microcrédito internacionais, é recorrente uma participação maior de mulheres, elas representam 61,48% do valor total concedido e 64,30% dos clientes atendidos no 1º trimestre de 2014. Este fato pode ser justificado, pois existe uma crença que as mulheres são menos susceptíveis ao não pagamento do que os homens. Essa porcentagem equivale a 788.364 mulheres que receberam neste mesmo período pouco mais de R\$ 1 bilhão 484 milhões. Os clientes do sexo masculino receberam por volta de R\$ 930 milhões 509 mil destinados a 437.622 clientes.

Ao olharmos a composição do programa de acordo com a situação jurídica percebe-se uma predominância de clientes que atuam no mercado informal, para o primeiro trimestre de 2014 mais de 95% eram do mercado informal, contra apenas 4,53% de clientes do mercado formal. Este dado é emblemático para a compreensão da importância dos programas de microcrédito para o desenvolvimento econômico, haja vista que a informalidade é justamente uma das principais justificativas dadas por estes microempreendedores que não tiveram acesso ao sistema convencional de crédito.

Os clientes atendidos são predominantemente oriundos do comércio, 68,33%, com ampla margem frente ao segundo setor mais representativo, outros, 24,13%, o setor de serviços é o terceiro colocado, 5,69%, seguido pela indústria, 1,71%, o setor que menos recebe recursos é a agricultura com apenas 0,13%. Destes clientes, 85,35% utilizaram o microcrédito como capital de giro em seus empreendimentos. 9,95% como investimento e 4,67% como misto.

Com relação a distribuição geográfica pode-se constatar uma grande concentração da destinação para os estados do Nordeste, mais de 70%. Este desequilíbrio deve-se a atuação do Banco do Nordeste do Brasil que possui foco de atuação nesta região.

Quem mais opera microcrédito no Brasil são as Instituições financeiras, seguida pelos Bancos de Desenvolvimento, representam 55,74% e 36,83%, respectivamente. As cooperativas de crédito operam 3,40% do valor da carteira ativa do programa. As OSCIP operam apenas 2,56% e as SCM e as agências de fomento operam 0,73%.

No Brasil, quase a totalidade de microcrédito é ofertada pelos Bancos públicos federais. No primeiro semestre de 2014 os quatro bancos, O Banco da Amazônia, o

Banco do Nordeste, Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal corresponderam a 90,72% de todo o microcrédito ofertado no país. O líder do setor é o Banco do Nordeste, no ano de 2013, ele detinha 63,51% do total dos recursos ofertado por estes bancos. Neste mesmo ano, ele emprestou aproximadamente R\$ 5 bilhões 760 milhões e 56 mil, um crescimento de 33% com relação ao ano anterior. O número de contratos também aumentou foi de 2 milhões e 844 mil para 3 milhões e 413 mil, um aumento de 20%. Dada a sua representatividade como o principal ator do Programa, adiante analisamos o caso do Banco do Nordeste do Brasil.

#### 2.4.1 O BANCO DO NORDESTE DO BRASIL

O Banco do Nordeste do Brasil (BNB) foi fundado no ano de 1952 é uma instituição financeira pública. É o maior Banco de Desenvolvimento regional da América Latina. Seu programa mais relevante é o Programa Crediamigo, por meio dele o BNB atua na Região Nordeste, no Norte de Minas Gerais e no Espírito Santo. Ao todo são 1.198 municípios atendidos com 173 agências e 173 postos de atendimentos. O Programa Crediamigo é formado por quatro produtos que atendem a diferentes segmentos cujo propósito é atender diferentes perfis de microempreendedor. Os Produtos são: Crescer Solidário, que visa atender a demanda por recursos para aquisição de matéria-prima, mercadorias e pequenos equipamentos, os valores dos empréstimos variam entre R\$100 e R\$1.100 para bancos comunitários e R\$ 100 a R\$ 2.000 para grupos de aval solidário. Os grupos são formados entre 3 e 10 pessoas e o prazo de pagamento fixo e mensal é de 4 a 12 meses (RIBEIRO et al., 2013).

O segundo produto é o Crescer Individual que visa atender a demanda por investimentos para aquisição de máquinas, equipamentos e benfeitorias. Os valores dos empréstimos variam entre R\$300 a R\$8.000 em grupos de 15 a 30 pessoas, e o prazo de pagamento fixo e mensal neste caso é de 36 meses. O Banco exige para este produto que o cliente tenha pelo menos experiência prévia de 6 meses na área em que pretende atuar. O terceiro produto é o Giro Complementar visa atender a demanda para aquisição de matéria-prima e mercadorias, os valores dos empréstimos variam entre R\$2.100 e R\$ 15.000, o prazo de pagamento fixo e mensal até um ano. Os grupos para este produto são formados por 3 a 10 pessoas, assim como para o Crescer individual, o cliente também precisa ter experiência de pelo menos seis meses. O último produto é o seguro de vida, com prêmio de R\$ 25.000 caso o cliente venha a óbito e auxílio-funeral de

R\$ 840.

## 2.4.2 AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO

As Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público são importantes agentes que prestam serviços aos microempreendedores com o objetivo de auxiliá-los a ter acesso a recursos para financiar suas atividades produtivas. Calcular o número preciso dessas instituições é complicado, pois por mais que conste registro delas no Ministério do Trabalho e Emprego e habilitações para atuar no Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, a longevidade destas instituições é muito instável. Portanto, este trabalho adota estudo feito pelo Sebrae (2012) que realizou uma extensa pesquisa para verificar a situação destas instituições no Brasil.

De acordo com este estudo, havia 152 OSCIPs cadastradas no PNMPO, no entanto, após a tentativa de constatá-las verificou-se que apenas 103 permaneciam atuantes. Deste grupo, 75 participaram do censo feito SEBRAE atestando maior credibilidade aos dados contidos no estudo. Destas, apenas uma respondeu que não trabalhou com microcrédito naquele ano. Os resultados apurados na pesquisa apontam o seguinte perfil das OSCIPS que trabalham Microcrédito no Brasil.

Elas existem em média a 11 anos, em conjunto atendem cerca de 200 mil clientes por ano, possuem em média 1.953 clientes ativos sendo que 75% dos clientes atendidos são pessoas físicas. O restante (25%) é formado por Micro e pequenas empresas ou empreendedores individuais. Outra característica importante demonstra que 97,1% das pessoas físicas atuam no setor informal. Das pessoas jurídicas atendidas, pouco mais de 70% é formada por empreendedores individuais, o restante é dividido entre Microempreendedores e Empresas de Pequeno Porte.

Com relação à parte financeira, mais de dois terços das OSCIPS utilizam recursos próprios para as operações de microcrédito, sendo que a média por operação é de R\$ 2.839,91. A taxa de juros cobrada é de 3,4% e parcelam até em 11,5 parcelas mensais. Destas operações, 90% das operações tem destinação para ser utilizada como capital de giro.

As OSCIP se encontram assim distribuídas: Sul (28%), Sudeste (28%), Nordeste (26,7%), Centro-Oeste (9,3%), Norte (8%)

As Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público responderam por pouco mais de R\$ 507 milhões e 791 mil no ano de 2013, o que representou uma leve redução

ao que foi emprestado em 2012, aproximadamente R\$539 milhões e 103 mil reais.

Quando considerado o tamanho financeiro destas instituições o estudo identificou que o valor do ativo total mais frequente declarado foi de até R\$ 1 milhão, aproximadamente 18,9% das entrevistadas, mas o ativo médio calculado foi R\$ 6,3 milhões. Instituições com valor do ativo total entre R\$ 4 milhões e R\$ 6 milhões foram as segundas mais frequentes, representando 17% da amostra. Sobre o tamanho do Patrimônio Líquido (PL), 41,5% apresentavam PL de até R\$ 1 milhão e o patrimônio líquido médio foi de R\$ 3,1 milhões. O valor da carteira de operações de crédito mais declarado pelas entrevistadas foi de carteiras de até R\$ 1 milhão, 22% delas formam esse grupo. O valor médio das carteiras de operações é de R\$ 5,8 milhões. Este último indicador quando utilizado em conjunto com o valor médio do ativo total permite o diagnóstico que 92% da média dos ativos correspondem as carteiras de crédito das instituições. Outra conclusão que é feita no estudo é que as OSCIP estão pouco alavancadas já que elas têm a média dos ativos de R\$ 6,3 milhões e o PL médio de R\$ 3,1 milhões. Disto, deve-se interpretar que para cada R\$ 2,03 de ativo médio existe R\$ 1,00 de PL, indicativo que as OSCIP estão pouco alavancadas por empréstimos (SEBRAE, 2012).

As instituições de microcrédito estão distribuídas no Brasil da seguinte forma: Sul tem 46%, Sudeste tem 25%, Nordeste tem 17%, Centro-Oeste tem 7% e o Norte tem 5%. Há dois pontos importantes que devem ser discutidos quando esta disposição é analisada. Primeiro, o Sul é a região do país que mais tem instituições de microcrédito, o que pode ser explicado por também ser a região que apresenta mais sindicatos bancários. Segundo, e mais importante, o Nordeste aparece apenas em terceiro lugar, mesmo a região sendo historicamente aquela que apresenta o maior potencial para o desenvolvimento do microcrédito. No entanto, quando considerado o número de clientes atendidos pode-se observar que no Nordeste são atendidos muito mais clientes por instituição que no Sul.

## CAP 3 RESULTADOS DO MICROCRÉDITO NO BRASIL

No capítulo anterior verificamos que o desenvolvimento do setor de Microcrédito contou com frequente apoio governamental seja na criação de instituições jurídicas ou na atuação direta através de bancos de fomento como do BNDES, por exemplo. Agora, resta verificarmos se estes esforços para fomentar o setor foram prolíficos. Esta é a questão central que este trabalho tem por objetivo responder. Como esta é uma pergunta dotada de certo grau de subjetividade, devemos então, previamente, definir o que configura o sucesso em termos de uma política de microcrédito. Pois, há mais de uma dimensão que podemos considerar na avaliação desta questão.

Conforme já discutido no capítulo 2 deste trabalho, a finalidade precípua do microcrédito é ofertar crédito aqueles excluídos do sistema formal de crédito, e conforme visto os principais demandantes por este produto no Brasil são os microempresas individuais ou jurídicas. Logo, um bom ponto de partida para analisar o desempenho do setor é verificar se a demanda por microcrédito vem sendo atendida pelas instituições responsáveis.

Em segundo momento, após verificarmos se a demanda para quem o microcrédito é, efetivamente, destinado, esta sendo satisfeita, passamos a olhar para quem ela deveria estar sendo destinada de acordo com a concepção de Yunus, ou seja, se o microcrédito, de fato, é direcionado para a parcela pobre da população.

### 3.1 TAXA DE PENETRAÇÃO

De acordo com Monzoni (2008):

A taxa de penetração mostra a oferta da indústria de microfinanças comparada com o mercado potencial e é calculada dividindo-se o número de clientes ativos pelo número total de Microempreendimentos que potencialmente demandariam tais produtos e estariam aptos a consumi-los (MONZONI, 2008, p.74).

Assim, a taxa de penetração consiste em metodologia utilizada para verificar se a demanda potencial esta sendo atendida pela oferta de microcrédito. Por apresentar a vantagem de facilitar a comparação entre as taxas de penetração de diversos outros países, ela é uma forma de verificar onde a experiência de microcrédito está mais sendo mais eficiente quanto a atender esta demanda por recursos. Pedroza (2011) se propôs a

calcular a taxa de penetração para os países da América Latina e os resultados foram categóricos. Nesta seção listamos estes resultados.

A metodologia adotada é semelhante a que já foi citada, o autor divide o número de consumidores de microcrédito pela soma resultante do número de microempresas e com os microempreendedores individuais. A taxa verificada para o Brasil foi de 8,1%, quando comparada com outros seis países latino-americanos, ela é a segunda mais baixa, só à frente da Argentina. Todos os outros países apresentaram desempenho bem superior, sendo que o país com a maior taxa de penetração foi a Bolívia com 43,5% e em seguida o Peru com 33,9%.

Monzoni (2006) também calculou a taxa de penetração do microcrédito no Brasil, no entanto, sua metodologia é outra, o autor optou por seguir a metodologia de Christen. Esta diferencia-se daquela adotada por Pedroza, pois calcula entre as microempresas aquelas que são demandantes de microcrédito, para tanto, o autor considera um desconto de 50% para o número estimado de microempresas. Este desconto arbitrário é justificado por Christen sob a alegação que nem todas as microempresas são consumidoras de microcrédito simplesmente porque assim não o desejam. Monzoni inicialmente tinha obtido um número de microempreendedores pessoas físicas e pessoas jurídicas de pouco mais de 23 milhões e 200 mil, ele aplicou o desconto de Christen a este número o que resultou em uma demanda por microcrédito de 16 milhões e 600 mil microempreendedores. Ao dividir a oferta pela demanda potencial, o autor obteve a taxa de penetração de 16,3%.

Em ambas as metodologias o resultado forneceu a mesma evidência. Com efeito, o setor de microcrédito no Brasil não é atendido de maneira satisfatória, dado o potencial de seu mercado. Alguns autores como Silva (2012) apontam uma explicação para o baixo desempenho do setor do microcrédito, para o autor a forma de financiamento de algumas instituições de microcrédito de menor porte como as OSCIPS, que exigem que elas só se financiem com recursos próprios, é um fator limitante ao crescimento destas. Outra razão dada pelo desempenho do setor é a predominância da participação do governo na provisão de recursos destinados ao microcrédito. No Brasil, 75% do total dos recursos movimentados são provenientes de instituições públicas, uma participação excessivamente alta segundo o autor. Comparativamente, na Bolívia e no Peru, dois países que tem setores de microcréditos considerados bem desenvolvidos esta taxa é muito menor, no primeiro é de 10,6% e no segundo de apenas 4%.

Como já foi exposto no capítulo 2, o Banco de Nordeste é o maior ator do setor do Microcrédito no Brasil. Em 2013, o Banco atendeu 3 milhões 306 mil e 258 clientes, o que

representa quase 63,5% do total de clientes atendidos pelo programa. No ano de 2012, essa proporção era de aproximadamente 62%. Estas estatísticas demonstram que o PNMPO é relativamente concentrado na atuação de apenas uma instituição. Esta predominância deve ser atribuída sem dúvida a competência da instituição em saber aproveitar os recursos públicos recebidos e aliá-los ao seu conhecimento de mercado, ao treinamento de seus agentes de crédito e a boa gestão feita por seus diretores.

A concentração do setor do microcrédito no Brasil já havia sido exposta em Nichter, Goldmark e Fiori (2002). Segundo este estudo, no ano de 2002, nove instituições de microcrédito atendiam cada uma mais de 2.000. Entre elas, o Banco do Nordeste do Brasil era o líder com mais de 85 mil clientes ativos, a segunda maior instituição tinha pouco mais de 10 mil clientes em sua carteira. O restante das instituições de microcrédito era composto por 112 instituições, destas apenas oito atendiam pelo menos 1000 clientes, todas as demais tinham em sua carteira menos de 500 clientes (NICTER, GOLDMARK, FIORI, 2002).

Esta diferença de tamanho entre elas certamente explica a concentração do setor no país. Pois, a escala é extremamente importante em termos de sustentabilidade para as instituições que trabalham com o microcrédito.

Portanto, a primeira parte da pergunta a que este trabalho se propôs a responder, a saber, se o setor de Microcrédito atendia de modo eficiente a demanda a qual o programa nacional de microcrédito produtivo orientado foi desenhado à atender, ou seja, se a demanda dos microempreendimentos esta sendo satisfeita, pode-se concluir que ela não está sendo atendida de modo eficiente.

### 3.2 MICROCRÉDITO E SUA EFICIÊNCIA NO COMBATE À POBREZA

Nesta seção, a discussão é feita com o intuito de responder a segunda parte da pergunta à respeito da eficiência do programa de microcrédito no Brasil, que tem a ver com a finalidade original da criação do microcrédito, cuja utilização deveria atuar no sentido de auxiliar no combate à pobreza.

Conforme exposto no capítulo 2 deste trabalho o microcrédito em sua origem moderna, segundo a concepção de Yunus, foi pensado como um instrumento para atuar diretamente para melhorar as condições de vida dos pobres, e entre eles atingir os mais pobres, segundo o próprio fundador do Grameen Bank sempre afirmou. No Brasil, o desenvolvimento do microcrédito foi encarado como uma política social principalmente após a criação do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado no ano de

2005.

De acordo com o estudo feito pelo Sebrae (2013) foi possível traçar a classe social dos microempreendedores individuais. A classificação utilizada foi aquela formulada pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Assim temos que segundo esta classificação:

Grupos de Renda da população			
Classificação da Sae			
Classe	Grupo	Renda familiar per capita	
Classe Baixa	Extremamente Pobre	R\$ 0,00	R\$ 81,00
	Pobre, mas não extremamente pobre	R\$ 81,01	R\$ 162,00
	Vulnerável	R\$ 162,01	R\$ 291,00
Classe Média	Baixa Classe Média	R\$ 291,00	R\$ 441,00
	Média Classe Média	R\$ 441,01	R\$ 641,00
	Alta Classe Média	R\$ 641,01	R\$ 1.019,00
Classe Alta	Baixa Classe Alta	R\$ 1.019,01	R\$ 2.480,00
	Alta classe Alta	R\$ 2.480,01	-

QUADRO 1 – GRUPO DE RENDA SEGUNDO SAE.  
FONTE: SEBRAE (2013)

Os resultados obtidos apontam que 92,3% do total de microempreendedores são considerados das classes médias e altas. Com efeito, o grupo formado pela classe baixa soma apenas 7,6% do total de microempreendedores individuais. Logo, é uma minoria dos microempreendedores individuais que são beneficiados quando pensamos em uma política de combate à pobreza.

Segundo dados disponibilizados no relatório do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado do quarto trimestre do ano de 2013, até dezembro deste ano o programa tinha atendido 5 milhões 208 mil e 743 clientes. De acordo com informações disponibilizadas pelo Banco do Nordeste em seu relatório anual do ano de 2013, apenas 33% dos clientes atendidos pelo Crediamigo tem renda familiar mensal menor do que R\$ 700. Ao considerarmos que o Banco atendeu neste mesmo ano 3 milhões 306 mil e 528 indivíduos, temos que a abrangência do programa para aqueles considerados pobres está abaixo de 1 milhão de pessoas.

Em comunicado feito ao final do mês de outubro de 2014 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em que ele reportava que o número de pessoas na situação de pobreza extrema no país em 2013 com relação ao ano anterior tinha aumentado 3,68%, passando de 10 milhões 81 mil e 225 pessoas em 2012 para 10 milhões 452 mil e 383 em 2013. Ao considerarmos o número de pobres, que segundo mesmo estudo, era de 30 milhões 350 mil e 786, em 2012, e sofreu uma redução de 5,44% atingindo um nível

de 28 milhões 698 mil e 598 indivíduos ao final do ano de 2013.

Portanto, ao compararmos os números obtidos pelo Programa Nacional de Microcrédito Produtivo ou ainda pelos clientes mais pobres atendidos pelo Banco do Nordeste, programa referência no país, com estes números levantados pelo IPEA, de ambas as formas, a qualificação do programa de microcrédito brasileiro como instrumento de política social para combate a pobreza não é apropriada. Pois, seu alcance é pouco expressivo quando comparado proporcionalmente aos indivíduos beneficiados. Conforme questionam Leite e Colodeti (2011, p.12), “Como uma ferramenta que se propõe o “combate a pobreza” pode deixar de atender prioritariamente os mais pobres?”.

Deste modo, há um problema de foco no programa de microcrédito brasileiro. Os indivíduos que são beneficiados por ele não são os mais necessitados. Este trabalho então não questiona a eficiência da atividade do microcrédito em retirar pessoas da pobreza. Esta é uma efervescente discussão acadêmica a qual muitos pesquisadores estão se propondo a participar. Há evidências que apontam que o microcrédito, de fato, quando destinado ao pobre ou ao muito pobre pode sim exercer um efeito positivo e atuar no sentido de retirá-los da pobreza. No entanto, a polêmica surge devido a dificuldade em isolar a influência do microcrédito na melhora das condições de vida das pessoas. Neste momento apresentamos alguns apontamentos de autores que estão trabalhando neste sentido.

Um dos artigos seminais que analisaram criticamente o microcrédito foi Morduch (1999), o autor admitia as possibilidades abertas pela promessa das microfinanças, no entanto levantou uma série de questionamentos relevantes ao debate. Ele foi um dos primeiros a discutir o *trade-off* entre sustentabilidade e a focalização dos programas de microcrédito. O problema consiste em equacionar qual o limite da taxa de juros que pode ser cobrada dos demandantes do microcrédito, ela não pode ser muito elevada senão tende a inibir a demanda e também não pode ser muito baixa a ponto de não proporcionar a rentabilidade mínima para que as instituições arquem com seus custos. O autor apontava para uma tendência, frente este problema, das instituições acabar optando por não atender os mais pobres entre os pobres, ele cita um estudo que apontava que programas que se diziam focados em atender os pobres só conseguiam cobrir 70% dos seus custos, o que acarretava a necessidade destas depender de subsídios para continuar suas atividades.

Na falta de melhores variáveis o valor médio do empréstimo é tido como um indicador do nível de pobreza entre os tomadores de empréstimo, assim, o autor após coletar o dado de que para o ano de 1998 o valor médio do empréstimo era de US\$430,

conclui que em países de baixa renda esta quantia certamente é destinada as em melhores condições entre os mais pobres (MORDUCH, 1999).

Ainda sobre o acesso aos mais pobres, Morduck e Haley (2002) levantam questões pertinentes. Segundo estes autores, o microcrédito não é para todo mundo, pois competências empreendedoras e certas habilidades exigidas para que os microempreendimentos sejam bem sucedidos não são, necessariamente, aprendidas por todos, principalmente entre aqueles considerados na pobreza extrema. Entre esse grupo, há indivíduos doentes, incapazes que não são bons candidatos a receber o microcrédito, para estes a assistência social direta certamente é mais recomendada. No entanto, estes mesmos autores apontam que para o caso dos mais pobres entre pobres, não há evidências sobre uma relação inversa entre o nível de pobreza e sua capacidade empreendedora. Além disso, citam que os padrões de endividamento e a propensão a poupar entre os pobres e os muitos pobres são semelhantes.

Ainda nesta revisão feita por Morduch e Haley (2002) é citado o trabalho de Navajas et al. (2000) em que estes autores demonstram que há uma forte tendência em passar a atender ao clientes da parte superior do grupo, o que no médio prazo acaba por diminuir a representatividade dos clientes mais pobres dentro do grupo. Por isso, apenas as Instituições que conseguem mapear e monitorar estes clientes é que de fato conseguem obter sucesso em atendê-los.

Ademais, há várias evidências que apontam que o microcrédito possui fortes sinergias com a provisão de outros serviços sociais tais como saúde e educação. Por isso, é recomendado que estes serviços sejam ofertados em conjunto para que seus benefícios sejam ampliados (MURDOCH E HALEY, 2002).

No entanto, há carência de trabalhos que consigam chegar a uma conclusão definitiva, a principal razão deste problema é a definição acerca de qual método deve ser adotado para conseguir capturar o efeito real do microcrédito na redução da pobreza. A tendência parece ser dar maior ênfase a adoção de estudos com grupos de tratamento e controle nos moldes dos estudos adotados para testar eficiência de medicamentos. Pelos altos custos e pela complexidade há poucas iniciativas nesta linha conforme aponta (NERI, 2008).

No Brasil, há estudos que apontam no sentido de que o microcrédito ajudou no combate à pobreza. Em Neri (2008) o autor afirma que os resultados obtidos da análise do desempenho de clientes do programa CrediAmigo demonstram que dos clientes não-miseráveis beneficiados apenas 1,5% cruzou a linha da pobreza no sentido indesejado. Entretanto, 60,8% daqueles que se situavam abaixo da linha da pobreza conseguiram sair

desta situação. A linha de pobreza utilizada foi de R\$ 117 regionalizada pelo custo de vida a partir da linha da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

Portanto, é importante frisar que este trabalho não questiona a efetividade do microcrédito em atuar como redutor da pobreza, muito embora não haja um consenso definitivo na literatura sobre esta questão. O ponto central é que o programa de microcrédito adotado no Brasil certamente não é eficiente no combate a pobreza do modo como vem sendo executado.

Esta conclusão é corroborada por autores como Constanzi apud Santiago (2014) que afirmam que mesmo reconhecendo que o microcrédito pode ser um importante instrumento de combate à pobreza, muitos programas tem dificuldade para atingir o núcleo duro da pobreza. Ele ainda afirma que para alcançar estes objetivos muitas vezes o microcrédito deve estar integrado com outras ações de combate à pobreza, inclusive a assistência social, exatamente na mesma linha citada.

Este é um bom momento para lembrar da definição dada pelo criador do microcrédito, como já foi exposto. Nas palavras do próprio Yunus:

O microcrédito tem sido objeto de diferentes interpretações, então sempre que lembramos às pessoas de que o crédito é concedido aos mais pobres, sem garantias e de preferência para as mulheres mais pobres para atividades de geração de renda, isto é o que chamamos de microcrédito **(BNDES, 2001)**.

Logo, percebe-se que o que houve no Brasil foi a transformação do microcrédito em crédito produtivo orientado, por mais que estes dois termos são utilizados juntos, com o último termo qualificando o primeiro, na essência e na prática eles são duas coisas diferentes. Na verdade, eles podem ser compreendidos como duas faces da mesma moeda. O primeiro com ênfase em uma abordagem social enquanto o segundo é pensado em termos econômicos (CARDOSO, 2003).

Sendo assim, é pertinente apresentar algumas falhas no desenvolvimento do programa e algumas soluções apresentadas por alguns autores para que se aumente a eficiência do programa como um todo, e assim, o programa tenha uma readequação na sua focalização e na sua massificação, este é o caminho para que ele seja mais eficiente como uma estratégia de combate a pobreza.

### 3.3 DESAFIOS E PROPOSTAS PARA O DESENVOLVIMENTO DO PROGRAMA NACIONAL DE MICROCRÉDITO PRODUTIVO ORIENTADO

Alguns autores críticos da eficiência do PNMPO apontam falhas em várias frentes na formulação e execução do programa que justifica estes resultados aquém do esperado. Autores como Silva apud Martins (2012) afirmam que uma das principais fraquezas reside na forma em que o financiamento das instituições foi estipulado. Além de não ter sido criado estímulos para a captação de recursos de investimentos privados, o mau uso do fundo formado pelas contribuições do FAT, que só pode ser acessado por bancos públicos, são pontos que devem ser repensados segundo o autor. Esta é uma das razões da discrepância apontada ao longo deste trabalho entre o desempenho das instituições como as OSCIPs e bancos públicos como o Banco do Nordeste e a Caixa Econômica Federal.

Ainda sobre o financiamento das instituições Silva (2012) aponta que a limitação ao financiamento das SCMs também atua contra o desenvolvimento do setor. Estas instituições são proibidas de captar recursos através de depósitos do público ou emissão de títulos. É de extrema importância que seja pensada soluções para facilitar o financiamento destas instituições, como a permissão para que recebam investimentos de investidores e que possam emitir debêntures

Outro ponto crítico apontado por Coutinho et al. (2011) e por Silva apud Martins (2011) é a falta de incentivo oferecido aos bancos privados atuarem no segmento, pois eles ainda entendem a atividade de microcrédito como de alto risco, eles também são desestimulados pela falta de garantias reais ofertadas pelas instituições de microcrédito nas operações em que atuam como agentes de 2º piso. Para este caso, Coutinho et al. (2011) aponta a criação de um Fundo Garantidor para Investimentos (FGI), que consiste em ser um instrumento de garantia de crédito administrado pelo BNDES. Por fim, os bancos privados também tentam evitar de trabalhar com clientes que atuam no setor informal.

Neste ponto, chegamos a uma questão fundamental no desenvolvimento do setor de Microcrédito. Como já foi demonstrado há grande participação dos bancos públicos federais. No esforço para promover uma desconcentração do setor é vital que as OSCIPs sejam fortalecidas. Coutinho (2011) é categórico neste ponto. Conforme demonstrado na seção estas instituições representam apenas 2,56% do total do valor da carteira ativa do PNMOP. Esta baixa representatividade é decorrente da fragilidade dessas instituições.

Poucos recursos são destinados a elas, elas possuem poucos clientes em sua carteira, o que dificulta a busca pela sustentabilidade. Além do mais, os valores emprestados por elas são baixos, e mesmo que as margens que elas trabalhem sejam altas, o retorno por operação acaba sendo baixo. Portanto, é necessário que essas instituições ganhem escala caso queiram gerar receitas capazes de cobrir os custos e obter saldo para financiar a sua expansão (COUTINHO et al, 2009).

Assim, O BNDES sugere que as OSCIPs que atuam na mesma região geográfica devem ser consolidadas. A medida que estas instituições ganharem mais porte, movimentarem mais recursos, o próximo passo é submetê-las à regulação pelo Banco Central do Brasil. Segundo Coutinho et al. (2009) esta regulação é fundamental para que estas instituições possam desenvolver outros produtos que a ajudem no financiamento de suas atividades. Em outras palavras, a importância de desenvolvê-las e formalizá-las é condição para que se realize a transição entre instituição de microcrédito para instituição de microfinanças. Portanto, as OSCIPs que hoje fazem parte do terceiro setor devem ser incluídas no Sistema Financeiro Nacional (SFN). Com efeito, é importante que neste processo a burocracia excessiva não afaste estas entidades em realizar este processo, como ocorreu da criação das Sociedades de Microcrédito ao consumidor. De acordo com Silva (2012) este objetivo deve ser buscado ao demonstrar as novas possibilidades que surgem com a transição como a formulação de novos produtos que atendam o mercado de microfinanças.

Thedim (2009) concorda com Coutinho (2009) e também defende que é imperativo ampliar o leque de serviços ofertados pelas instituições de Microcrédito. Neste sentido, o autor faz sugestões com foco no aperfeiçoamento de diversos aspectos do ambiente institucional do microcrédito no Brasil. Ele sugere, por exemplo, que seja desenvolvido um sistema de garantias entre as instituições de 1º e 2º piso, na mesma linha que Coutinho. No entanto, deve ser tomada a precaução de ao desenhar este sistema, fazê-lo de tal modo a não criar um estímulo a inadimplência, por esta razão o sistema de garantias sugerido deve ser entre os financiadores e instituições de microcrédito, e não entre estas e o cliente final. Outra sugestão é para a criação de um fundo de investimento em ativos microcreditícios como veículo de investimento para investidores qualificados, junto a esta iniciativa, a criação de um mercado secundário, sob a liderança de um agente de liquidez, que coordenasse a negociação dos recebíveis de microcrédito. O autor afirma que tanto o BNDES quanto a Caixa Econômica Federal poderiam estar aptas a assumir o papel do agente de liquidez.

Em suma, é fundamental que se crie um cenário mais propício no qual as OSCIPs

tenham chance de competir e conquistar maiores parcelas de mercado, o próprio fato de que os bancos comerciais privados, timidamente, estão buscando oportunidades nele, demonstra que o setor de microcrédito pode ser lucrativo.

## CONCLUSÃO

A experiência do microcrédito demonstrou que é possível atender uma demanda dos pobres que por muito tempo ficou latente na sociedade. A experiência em Bangladesh serve como exemplo. No entanto, muitos países que resolveram desenvolver seus próprios programas de microcrédito tem tido dificuldade para operacionalizá-los. Neste quadro a experiência no Brasil não foi diferente. Através de experiências dispersas e a partir de 2005 com o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, o microcrédito foi realmente encarado como política pública e, assim, responsável por aumentar o número de recursos e dar nova dinâmica ao setor.

Descobrimos que no Brasil o microcrédito foi destinado a atender a demanda de microempreendedores individuais e com até 5 empregados. Deste grupo, a maior parte esta localizada no Sudeste e no Sul, a maioria atua no setor informal e importante parcela não conseguiu ou não procurou o microcrédito.

Enquanto isso o setor do microcrédito foi desenvolvido e rapidamente ficou concentrado na atuação de bancos públicos. Ao longo de 10 anos eles sempre detiveram mais de 50% do total ofertado. Entre eles, um caso se destaca, o Banco do Nordeste do Brasil, que detém a liderança incontestada deste mercado. Assim podemos verificar que o setor do microcrédito é altamente concentrado na atuação de alguns bancos e isto certamente contribuiu para o subdesenvolvimento do setor. Estas observações foram corroboradas por trabalhos que demonstraram que a demanda potencial por microcrédito não é atendida de modo satisfatório. Dependendo da metodologia de cálculo, a taxa de penetração varia entre 8,1% e 16,3%. Resultado abaixo do apresentado por outros países da América Latina, como por exemplo a Bolívia que apresentou 43,5%. Este baixo desempenho tem como principal causa entraves na regulamentação do setor, principalmente, quanto a forma de financiamento das instituições, que induz o crescimento dos bancos e atrofia as OSCIPs e SCMs.

Com isso, podemos concluir que o programa não está sendo eficiente em executar o principal objetivo a que se propôs, disponibilizar recursos para o microcrédito produtivo orientado na dimensão que o setor precisa.

Outro objetivo deste trabalho foi verificar se a prática do microcrédito no Brasil focava em auxiliar no combate à pobreza, afinal esta foi uma das razões de sua criação por Muhammad Yunus há três décadas. Ainda que o efeito do microcrédito não foi definitivamente comprovado, há fortes evidências que ele tem um efeito positivo na redução da pobreza e aumento da qualidade de vida do beneficiado; e quando associado

a outros programas sociais ele pode ter um ganho adicional, pois há evidências que os efeitos podem ser amplificados quando o microcrédito é ofertado em conjunto com outros serviços sociais como saúde e educação. No entanto, também foi possível encontrar na literatura autores que afirmam que há uma forte tendência dos programas de microcrédito perderem o foco e deixarem de atender os pobres e os mais pobres entre os pobres.

Podemos concluir que foi isto que ocorreu com o programa de microcrédito no Brasil, sua atuação tem pouco alcance entre os pobres, e a situação é pior quando considerado os muito pobres. Basta observar que o número de pobres no Brasil segundo o IPEA em 2013 era de 28 milhões e 698 mil indivíduos e no mesmo ano o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado tinha atendido ao todo 5 milhões de clientes. Claramente a estratégia brasileira tem sido atender as demandas dos microempreendedores, mesmo que entre eles há uma pequena parcela de pessoas pobres.

Portanto, a conclusão é que o setor de microcrédito no Brasil não é eficiente em atender a demanda dos microempreendedores e também não é eficiente em utilizar o microcrédito como política social de combate à pobreza. Há ainda alguns desafios que precisam ser enfrentados para que o setor se desenvolva com mais vigor, e assim possa ganhar corpo e deste modo pensar políticas que consigam ofertar o microcrédito aquelas pessoas realmente necessitadas de recursos e oportunidades, e deste modo, auxiliá-los a dar um importante passo no processo de inclusão social.

## REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, D.C.; BURLANDY, L. **Política de combate à pobreza no Brasil, concepções e estratégias.** Revista Katál, volume 13, número 2, p.201-209, jul./dez 2010, Florianópolis, 2010.
- BARROS, R.P.; HENRIQUES, R.; MENDOÇA, R. **Pobreza no Brasil: Retrato de uma estabilidade inaceitável.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, volume 15, número 42, 2000.
- BARONE, F. M; LIMA, P. F.; DANTAS, V. e REZENDE, V. **Introdução ao Microcrédito.** Brasília. Conselho da Comunidade Solidária, 2002. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/htms/public/microcredito/microcredito.pdf>
- BNDES. **Microcrédito a experiência do Grameen Bank.** Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social, Rio de Janeiro, 2001.
- CARDOSO, A.H. **Análise das causas da baixa penetração do microcrédito no Brasil: Uma proposta explicativa.** 123 f. Monografia. Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.
- CHAVES, S.S. **Panorama do Microcrédito no Brasil.** Banco Central do Brasil, Brasília, 2010.
- COLODETI, V.P.; LEITE, I.C. **Microcrédito, informalidade e combate à Pobreza.** 17 f. Programa de Pós-graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória, 2011.
- COUTINHO, L.G.; AMBROZIO, A.M.H.P.; S'ANT'ANNA, A.A; MONTORO, G.C.F. **Inclusão financeira no Brasil: O papel do BNDES.** In: FÓRUM DE INCLUSÃO FINANCEIRA, Brasília : Banco Central do Brasil, 2009.
- CRESPO, A.P.A.; GUROVITZ, E. **A pobreza como um fenômeno multidimensional.** RAE – eletrônica, São Paulo, volume 1, número 2, jul-dez, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/raeel/v1n2/v1n2a03.pdf>
- FACHINI, C. **Sustentabilidade Financeira e Custos de Transação em uma organização de Microcrédito no Brasil** 150 f. Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada) – Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2005.
- IBGE. **Economia Informal Urbana 2003.** Brasília, 2003.
- IPEA. **Duas décadas de desigualdade e pobreza no Brasil medidas pela Pnad/IBGE.** Comunicados do IPEA, número 159, Brasília, 2013.
- KREIN, J.D.; PRONI,M.W. **Economia informal: aspectos conceituais e teóricos.** Organização Internacional do Trabalho, número 4, Brasília, 2010.
- MATOS, F. de. **Avaliação comparativa das atividades de microcrédito Brasil e Bolívia.** 32 f. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação Interunidades em

Integração da América Latina – Prolam/USP. São Paulo, 2002. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/prolam/article/view/83031>

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Site corporativo. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>

MINISTÉRIO DO TRABALHO E DO EMPREGO. Relatório do quarto trimestre Programa Nacional do Microcrédito Produtivo Orientado 2014/2013/2012.

MONZONI NETO, M.P. **Impacto em renda do Microcrédito**: uma investigação empírica sobre geração de renda do Crédito Popular Solidário (São Paulo Confia), no município de São Paulo. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2006.

MURDOCH, J. *The microfinance Promise*. Journal of Economic Literature, volume 35, 1999.

MURDOCH, J.; HALEY, B. *Analysis of the Effects of Microfinance on Poverty reduction*. NYU Working Papers, número 1014, Nova York, 2002.

NERI, M.C. **Microcrédito, Dinâmica empresarial e a Nova Classe Média: Impactos do Crediamigo**. Centro de Política Social, Instituto Brasileiro de Economia, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2008.

NERI, M.C. **O Mistério nordestino e o Grameen Brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

NICHTER, S.; GOLDMARK, L.; FIORI, A. **Entendendo o contexto das microfinanças no contexto brasileiro**. PDI/BNDES, 2002.

PEDROZA, P.A. *Microfinanzas em América Latina y el Caribe: El sector em cifras 2011*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Nova York, 2011.

RIBEIRO, R.N. **Causas, Efeitos e Comportamento da Economia Informal no Brasil** 59 f. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público) – Instituto de Ciências Humanas, Departamento de Economia, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

RIBEIRO, K. A; et al. **Microcrédito como elemento de transformação social**: um estudo sobre as contribuições do crediamigo no município de Juazeiro, BA. Sociais e Humanas, volume 27, número 1. Santa Maria, 2013.

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil**: A evolução de Longo Prazo (1970 – 2011) In:FÓRUM NACIONAL (JUBILEU DE PRATA – 1988/2013) O BRASIL DE AMANHÃ TRANSFORMAR CRISE EM OPORTUNIDADE. 40, Rio de Janeiro, 2011.

SANTIAGO, E.G. Microcrédito, emancipação empreendedora e combate à pobreza: controvérsias e outros caminhos. In: MATOS, F.; MACAMBIRA, J.; CACCIAMALI, M.C. **A atividade e a política de microcrédito no Brasil**. Visões sobre sua evolução e futuros desafios. São Paulo, 2014.

SANTOS, C.A. **Crédito para os pequenos negócios**: O duplo desafio de ampliar a oferta e reduzir custos. In: FÓRUM DE INCLUSÃO FINANCEIRA, Brasília : Banco Central do

Brasil, 2009.

SEBRAE. **A evolução das microempresas e empresas de pequeno porte 2009 a 2012.** Brasília, 2014

SEBRAE. **O perfil do microempreendedor individual 2013.** Brasília, 2013.

SEBRAE. **O perfil das instituições de microfinanças (OSCIP) no Brasil.** Brasília, 2012.

SILVA, R.V. **Evolution and Impact of the Legal and Regulatory Framework on Microfinance in Brazil.** 76 f. Dissertação. Glasbow, 2012.

SOARES, S.S.D. **Metodologias para estabelecer a linha de pobreza: objetivas, subjetivas, relativas, multidimensionais.** IPEA, número 1381, Brasília, 2009.

THEDIM,M. **Um ambiente favorável ao Desenvolvimento das Microfinanças – Uma abordagem inicial.** In: FÓRUM DE INCLUSÃO FINANCEIRA, Brasília : Banco Central do Brasil, 2009.