

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

MARCELO GARCIA SILVEIRA

**EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA DE MICROCRÉDITO NO BRASIL: UMA  
ANÁLISE SOBRE O PROGRAMA NACIONAL DE MICROCRÉDITO PRODUTIVO  
ORIENTADO**

CURITIBA

2015

MARCELO GARCIA SILVEIRA

**EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA DE MICROCRÉDITO NO BRASIL: UMA  
ANÁLISE SOBRE O PROGRAMA NACIONAL DE MICROCRÉDITO PRODUTIVO  
ORIENTADO**

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

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

CURITIBA

2015

## **TERMO DE APROVAÇÃO**

**MARCELO GARCIA SILVEIRA**

### **EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA DE MICROCRÉDITO NO BRASIL: UMA ANÁLISE SOBRE O PROGRAMA NACIONAL DE MICROCRÉDITO PRODUTIVO ORIENTADO**

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Denise Maria Maia  
Departamento de Economia, UFPR.

Prof. Dr. José Wladimir Freitas da Fonseca  
Departamento Economia, UFPR.

Prof. Msc. Adilson Antonio Volpi  
Departamento Economia, UFPR

Curitiba, 12 de novembro de 2015.

“De tudo ficaram três coisas:  
a certeza de que estamos começando,  
a certeza de que é preciso continuar  
e a certeza de que podemos ser interrompidos  
antes de terminar.  
Façamos da interrupção um caminho novo.  
Da queda, um passo de dança.  
Do medo, uma escada.  
Do sonho, uma ponte.  
Da procura, um encontro!”

*Fernando Sabino*

## **RESUMO**

O presente trabalho identifica a dinâmica do microcrédito no Brasil e como seu desenvolvimento culminou no Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO). Para isso, utilizou-se de uma metodologia descritiva com análise de dados e, para verificar como ocorreu a evolução do microcrédito no Brasil, foram coletadas informações a respeito das primeiras experiências dessa modalidade no Brasil, ainda na década de 1970, possibilitando um resgate da história do microcrédito. Em seguida, foram identificadas as instituições que compõem a estrutura da indústria microfinanceira no Brasil, em que se destaca o percurso institucional, normativo e da experiência que essas instituições apreenderam ao longo do tempo. Ao identificar o PNMPO como um resultado de desafios e necessidades dessa indústria, utilizou-se da pesquisa na base de dados no Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) com a finalidade de se obter os avanços quantitativos do programa e identificar quais regiões, instituições ou microempreendedores captaram recursos através dessa iniciativa do Governo Federal. Os resultados da pesquisa evidenciaram desafios a serem superados, principalmente ao que se refere às instituições e regiões geográficas que estão se beneficiando dos recursos.

**Palavras-chave:** Microcrédito. Indústria microfinanceira. Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado.

## **ABSTRACT**

This paper identifies the dynamics of microcredit in Brazil and how its development culminated in the National Program of Oriented Productive Microcredit (PNMPO). For this, we used a descriptive methodology with data analysis and to determine how to place the development of microcredit in Brazil, information was collected about the first experiments of this type in Brazil, even in the 1970s, enabling a rescue of history of microcredit. Then the institutions have been identified which make up the structure of the microfinance industry in Brazil, which highlights the institutional route, normative and experience that these institutions have seized over time. By identifying the PNMPO as a result of challenges and needs of this industry, we used the research in the database at the Ministry of Labor and Employment (MTE) in order to obtain the quantitative progress of the program and identify which regions, institutions or microentrepreneurs raise funds by this Federal Government initiative. The survey results revealed challenges to overcome, especially when it comes to institutions and geographic regions that are benefiting from resources.

**Keywords:** Microcredit. Microfinance industry. National Program for Productive Microcredit.

## SUMÁRIO

|          |                                                                               |           |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>INTRODUÇÃO</b>                                                             | <b>8</b>  |
| <b>2</b> | <b>MICROCRÉDITO: CONCEITOS E EVOLUÇÃO NO BRASIL</b>                           | <b>10</b> |
| 2.1      | MICROCRÉDITO                                                                  | 10        |
| 2.2      | HISTÓRIA DO MICROCRÉDITO NO BRASIL                                            | 16        |
| <b>3</b> | <b>ESTRUTURA DA INDÚSTRIA MICROFINANCEIRA NO BRASIL</b>                       | <b>23</b> |
| 3.1      | SOCIEDADES OU ASSOCIAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS (ONGS E OSCIPS)                 | 24        |
| 3.2      | COOPERATIVAS DE CRÉDITO                                                       | 26        |
| 3.3      | SOCIEDADES DE CRÉDITO AO MICROEMPREENDEDOR E À EMPRESA DE PEQUENO PORTE - SCM | 27        |
| 3.4      | BANCOS COMUNITÁRIOS DE DESENVOLVIMENTO (BCD)                                  | 31        |
| 3.5      | BANCOS COMERCIAIS                                                             | 31        |
| 3.6      | BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES)                  | 33        |
| 3.7      | BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB)                                                 | 35        |
| <b>4</b> | <b>PROGRAMA NACIONAL DE MICROCRÉDITO PRODUTIVO ORIENTADO</b>                  | <b>37</b> |
| 4.1      | HISTÓRICO                                                                     | 37        |
| 4.2      | ANÁLISE DE DADOS (2005-2014)                                                  | 40        |
| <b>5</b> | <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>                                                   | <b>52</b> |
|          | <b>REFERÊNCIAS</b>                                                            | <b>55</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

O microcrédito é uma modalidade de concessão de crédito que ganhou força com a experiência de Muhammad Yunus, em Bangladesh, na década de 1970. De lá pra cá ocorreram muitas mudanças na forma com o microcrédito influenciou povos e tirou famílias de situação de extrema pobreza, tanto por uma via de mercado como pelo reconhecimento de que famílias pobres têm espírito empreendedor. Para isso basta dar-lhes crédito.

No Brasil, as primeiras experiências com o microcrédito ocorreram quase simultaneamente com a experiência de Yunus. Na década de 1970, uma iniciativa da organização civil, juntamente com organismos internacionais, promoveu o Programa UNO, na região nordeste. Essa experiência embrionária foi o primeiro passo para o aprendizado de organizações, bancos comunitários e o Estado na promoção do microcrédito como uma forma ativa de empreendedorismo, autonomia financeira e cidadania. Ao longo dessas décadas, é possível perceber a evolução da indústria microfinanceira em todas as esferas de atuação e interação. Nesse sentido, a estruturação da oferta de microcrédito se inicia através da cooperação entre sociedade civil e organizações não-governamentais estrangeiras, posteriormente o Estado brasileiro – sob diversas formas – empreende iniciativas no sentido de fomentar ou mesmo ser um agente ativo na oferta de microcrédito até chegarmos a situação em que o Estado não somente é “mais um agente” desse sistema, como também assume o papel de regulador e organizador de um sistema de microcrédito. O ápice da estrutura sistemática de microcrédito ocorre, em grande medida, com o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO).

Esse trabalho apresenta e discute a dinâmica da evolução da estrutura do microcrédito ao longo dos anos, culminando no PNMPO. Portanto traz como foram superadas as dificuldades e problemas encontrados no processo de consolidação do micro crédito no Brasil. Nessa linha, a primeira seção deste trabalho introduz o modelo conceitual de microcrédito, diferenciando-o de crédito bancário e crédito popular. Em seguida, são apresentadas as histórias de algumas iniciativas de microcrédito no Brasil, em que se destacam as experiências do Programa UNO, a Rede CEAPE, o Banco do Nordeste Brasileiro (Crediamigo). Essas experiências



mostram a riqueza e a diversidade na formatação do microcrédito no Brasil, em especial até o final da década de 1990.

Em seguida, ocorre a apresentação da própria estrutura de microcrédito no Brasil, em que se demonstra a evolução institucional dos agentes promotores de microcrédito. A finalidade dessa seção é expor a dinâmica das organizações envolvidas nesse campo microfinanceiro, pois que não estão atuando da mesma forma desde que surgiram. Nesse sentido, tanto as organizações não governamentais (ONGs) como as iniciativas estatais (seja por meio de bancos públicos, administração direta ou órgãos reguladores) tiveram de se adequar ao modelo de microcrédito que foi se firmando no Brasil. As primeiras experiências de microcrédito no Brasil estiveram de fora do radar do Estado. É possível identificar algumas experiências pontuais em que o Estado – neste caso, prefeituras municipais – teve participação na oferta de microcrédito até a década de 1990. A partir de então, uma nova concepção de programas sociais colocou o microcrédito como uma ferramenta útil e propícia. No âmbito federal, o Estado começou a articular com as organizações o que viria a ser o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO).

A terceira seção deste trabalho é o retrato do PNMPO e a análise de dados realizada através do banco de dados disponível do programa. Os resultados foram anualizados para verificar a evolução do PNMPO desde o seu início (em 2005) até o ano de 2014. Nesse sentido, também se verifica que o PNMPO, embora seja uma estrutura vertebral para o microcrédito, é um organismo vivo, capaz de se adaptar a novas condições e realidade.

Os resultados obtidos com a pesquisa permitiram verificar tanto a distribuição dos recursos em termos de constituição jurídica de entidade como a distribuição geográfica desses recursos. Nesse sentido, verificou-se uma alta participação dos recursos em poder dos bancos – em detrimento de outras formas de entidade – e, em termos geográficos, uma grande participação da região Nordeste no programa. Esses pontos apresentam desafios a serem superados pelo PNMPO.

## 2 MICROCRÉDITO: CONCEITOS E EVOLUÇÃO NO BRASIL

### 2.1 MICROCRÉDITO

Aquilo que pode ser conhecido como microcrédito hoje é resultado de uma experiência ocorrida em Bangladesh, na década de 1970, quando o professor de Economia, Muhammad Yunus, deu início a um empreendimento de empréstimos de pequena monta a famílias pobres – com foco nas mulheres de sua cidade – excluídas de um sistema de crédito tradicional, a fim de reduzir a dependência em relação a agiotas locais. Essa experiência foi a semente do que viria a ser o *Grameen Bank*, em sua tradução literal, o “banco da aldeia”, que lhe rendeu o Prêmio Nobel da Paz em 2006.

A definição do conceito de microcrédito transpassa a simples conjugação do prefixo grego “micro”, considerando uma pequena quantidade, e “crédito”, em seu sentido amplo, de “confiança” ou “boa reputação”. O conceito de microcrédito é muito mais do que uma simples operação de emprestar pequenas somas de dinheiro.

A própria definição do que é microcrédito tem se aperfeiçoado ao longo do tempo. As primeiras experiências de microcrédito se enquadram na definição de Yunus (2001) de que o microcrédito é uma concessão de empréstimos de pequeno valor aos mais pobres, sem as exigências de garantias reais, cujo objetivo é retirar as pessoas da pobreza, dando-lhes oportunidades de acesso a crédito e, com isso, crescimento econômico. Passos *et al.* (2002) corrobora a ideia da ausência de garantias reais, acrescentando que esse serviço é destinado à produção, concedido sob uma modalidade específica. Soares (2007) enfatiza a característica de a atividade ser destinada a pessoas físicas e jurídicas empreendedoras, bem como sobre a importância do microcrédito para as políticas públicas de superação da pobreza e de geração de trabalho e renda.

O fato é que não existe um consenso sobre o conceito de microcrédito. Dessa forma, algumas variações surgiram, tais como “microcrédito”, “microcrédito produtivo” e “microcrédito produtivo e orientado”. Alguns autores, tais como Alves e Soares (2004, p. 29), relaxam o conceito de microcrédito, considerando-o como “todos os serviços financeiros para microempreendedores” e microcrédito produtivo

orientado estando restrito a “apenas crédito a microempreendedores”. Enfatiza-se que em nenhum momento o microcrédito (seja produtivo orientado ou não) deve ser destinado ao consumo.

Nesse sentido, Silva e Gois (2007, p. 14) fazem uma distinção entre os conceitos de “microcrédito”, “microcrédito produtivo” e “microcrédito produtivo orientado”, os quais serão adotados neste trabalho. Enquanto microcrédito pode ser entendido como “serviços de crédito voltados para a população de baixa renda”, o microcrédito produtivo é considerado “serviços de crédito voltados às micro e pequenas atividades produtivas” e, por fim, o microcrédito produtivo orientado é definido como “serviços de crédito voltado às micro e pequenas atividades produtivas, com uso de metodologia baseada na ação de agente de crédito”. Verifica-se que essa definição está em consoante com a apresentada pelo Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO):

O microcrédito produtivo orientado é o crédito concedido para o atendimento das necessidades financeiras de pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, utilizando metodologia baseada no relacionamento direto com os empreendedores no local onde é executada a atividade econômica. (BRASIL, 2005, p. 1)

Parente (2002) alerta para a dupla-face do conceito de microcrédito, pois este não se exaure nos tomadores de empréstimos, adequando o público-alvo à formatação da cliente em termos de oportunidade de crédito, facilidade de acesso e valores compatíveis com a real necessidade e capacidade de pagamento dos tomadores. Por outro lado, no caso das instituições de microfinanças (IMF), o conceito pressupõe a sustentabilidade do negócio, com sua permanência, continuidade e viabilidade das operações.

Num contexto mais amplo, o microcrédito está inserido no âmbito das microfinanças, que são referidas como “prestação de serviços financeiros adequados e sustentáveis para a população de baixa renda, tradicionalmente excluída do sistema financeiro tradicional” (SOARES, 2007). Ou seja, enquanto as microfinanças compreendem uma gama de serviços financeiros – poupança, seguros, créditos, contas bancárias, entre outros – o microcrédito está restrito na dinâmica creditícia.

### 1.1.1. Microcrédito e crédito bancário

A atividade de microcrédito diferencia-se do crédito tradicional oferecido pelos bancos de muitas formas. A primeira diferença é o fato de que o microcrédito tem uma preocupação “sustentável” ou mesmo “sistêmica”, visando um aumento do bem-estar do tomador de empréstimo. Nesse sentido, o objetivo final do microcrédito não é, exclusivamente, a rentabilidade financeira da operação. Parente (2002) lista algumas diferenças entre o crédito de uma operação financeira tradicional e o crédito microfinanceiro:

QUADRO 1 – DIFERENÇAS ENTRE MICROCRÉDITO E CRÉDITO TRADICIONAL

| <b>Microfinanceira</b>                                                                                          | <b>Financeira tradicional</b>                                                                          |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Visa a sustentabilidade.                                                                                        | Visa apenas o lucro.                                                                                   |
| Prioriza operações de pequena monta.                                                                            | Prioriza operações de maior vulto.                                                                     |
| O crédito é ferramenta de política social.                                                                      | Não considera as funções sociais do crédito.                                                           |
| Trâmite ágil e com poucas formalidades.                                                                         | Trâmites longos e burocráticos quando clientes não são correntistas.                                   |
| Terminologia e atendimento acessíveis à clientela-alvo.                                                         | Terminologia e atendimento técnicos.                                                                   |
| Enfatiza o desenvolvimento de rede de apoio mútuo entre empreendedores.                                         | Operações individuais e estanques.                                                                     |
| Juros refletem os custos operacionais.                                                                          | Juros e taxas condizentes com infraestrutura pesada e alta tecnologia.                                 |
| Confiança como ativo social e garantia.                                                                         | Exigência de garantias reais.                                                                          |
| Avaliação do tomador ponderada pelas características do empreendedor, de sua atividade e garantias disponíveis. | Avaliação do tomador ponderada por informações contábeis, planos de negócios e liquidez das garantias. |
| Instituição procure o cliente (agente de crédito)                                                               | Cliente procura o banco.                                                                               |
| Relação contínua; agente de crédito com elo permanente entre cliente e instituição.                             | Transação em fases descontínuas; concessão, acompanhamento, cobrança por diferentes funcionários.      |

FONTE: adaptado de Parente (2002).

A partir do QUADRO 1, é possível verificar disparidades entre o microcrédito oferecido pelas IMFs e o crédito tradicionalmente oferecido pelos bancos. Barone *et al.* (2002) ainda destaca a metodologia adotada pelo Banco Grameen como um diferencial em relação aos bancos tradicionais, dando ênfase na figura do agente de crédito – o responsável pela análise e acompanhamento dos tomadores de empréstimo – e o aval solidário, que é a responsabilização do crédito por um grupo de cinco pessoas da comunidade atendida.

#### 1.1.2. Microcrédito e crédito popular

Tendo verificado as diferenças entre o microcrédito e o crédito oferecido pelas instituições financeiras tradicionais, é importante atentar-se ao fato de que nem tudo o que não é crédito tradicional pode ser considerado microcrédito. Nesse sentido, Monzoni (2006, p. 24) aponta para o imbróglio do termo “microcrédito” sendo referido apenas como “crédito de pequeno valor”. No entanto, o fato de haver exigências de garantias reais – condicionante excludente ao crédito e, portanto, limitante ao acesso de pessoas de baixa renda – ou mesmo a destinação para consumo e/ou pagamento de dívidas e não em uma atividade produtiva, impedem que esse tipo de crédito seja chamado de “microcrédito”, devendo ser caracterizado “crédito popular”.

#### 1.1.3. Aspectos e metodologias do microcrédito

Silva e Gois (2007) traçam um panorama metodológico do microcrédito no Brasil e no mundo. Nesse cenário, é possível destacar alguns aspectos que caracterizam o microcrédito. Sendo:

- a) **Grupos solidários:** a formação espontânea de aproximadamente quatro ou cinco indivíduos que se cor-responsabilizam pelo crédito tomado. Esse aspecto é um dos pilares do microcrédito, por permitir que pessoas que estavam fora do sistema financeiro tradicional, por não terem garantias reais a oferecerem, tenham acesso a crédito.
- b) **Pagamentos periódicos:** esse aspecto está relacionado ao monitoramento da operação, pois os pagamentos são efetuados com

periodicidade reduzida (em alguns casos, pagamentos semanais), permitindo que tanto o próprio grupo solidário quanto a instituição de microfinanças identifiquem problemas no pagamento por parte de um tomador.

- c) **Empréstimos consecutivos em valores crescentes:** no caso de haver regularidade de pagamento, os empréstimos seguintes são escalonados em valores cada vez maiores, a fim de estimular a ampliação dos investimentos, acumular *know-how* na gestão financeira do empreendimento. Evidentemente, esse aspecto está limitado a capacidade de pagamento dos microempresários.
- d) **A figura do agente de crédito:** imprescindível para a modalidade de concessão de empréstimo adotada pelas instituições microfinanceiras. A ausência de garantias reais e a falta de registros contábeis são substituídas por relações de confiança e solidariedade entre os clientes e a organização, reduzindo a assimetria de informações. Por meio dos agentes de crédito, a coleta das informações necessárias ao crédito é feita no local. Além disso, é função do agente de crédito a orientação sobre os recursos emprestados. (PARENTE, 2002; SILVA E GOIS, 2007)

No escopo metodológico, o microcrédito ainda pode contar com outras formas de execução. Além dos grupos solidários já apresentados, Silva e Gois (2007) destacam os contratos individuais e os bancos comunitários.

Os bancos comunitários funcionam de maneira similar aos grupos solidários. No entanto, os empréstimos são realizados a grupos maiores, podendo variar de 10 a 50 pessoas. Nessa modalidade, o agente de crédito não faz visitas ao local, assim como não orienta sobre o valor das parcelas ou do empréstimo. Essas definições ficam por conta do grupo. Quando o grupo recebe o crédito, uma parte desse recurso é destinada a uma “conta interna”, auto-administrada. No Brasil, a instituição microfinanceira Agência Nacional de Desenvolvimento Empresarial (Ande) trabalha com essa metodologia, embora não dispensado as visitas *in loco* dos agentes de crédito.

A orientação metodológica de banco comunitário pode ser verificada no próprio Banco Grameen. Algumas semanas antes da concessão do empréstimo, o agente de crédito realiza algumas palestras com os interessados a fim de os

ambientarem aos procedimentos do banco. Então, juntam-se os grupos solidários, formando um banco comunitário. Assim, os recursos são gradualmente liberados por membros e por pontualidade de pagamento – o interesse do grupo é que todos paguem regularmente, pois essa é uma exigência para que os recursos sejam liberados.

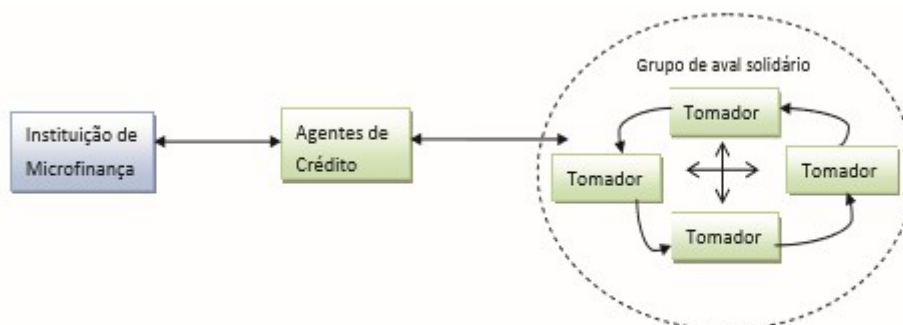
No caso dos contratos individuais, a análise de crédito ocorre a partir de dados socioeconômicos coletados pelo agente de crédito. Dessa forma, é feito um diagnóstico do empreendimento, levando-se em consideração a viabilidade do negócio, o desempenho, o histórico do empreendedor, entre outros fatores. Nesses casos, há a exigência de que o empreendimento esteja em funcionamento há pelo menos seis meses.

Nesse modelo, há dois requisitos que também são encontrados nos bancos tradicionais. O primeiro é a exigência de avalista ou alienação de bens para a tomada de empréstimo. O segundo é a condição de que o tomador não tenha cadastro nos órgãos de proteção ao crédito. Essas condicionantes, obviamente, excluem muitos proponentes socialmente mais fragilizados.

Esse método se diferencia do crédito tradicional por não exigir que as informações sejam formais – como registros contábeis –, viabilizando o crédito setores informais da economia. O modelo de contrato individual é o mais popular no Brasil.

A partir dos aspectos elencados, é possível verificar um vetor bidirecional na operacionalização do microcrédito. A figura central do microcrédito nesse sentido é o agente de crédito, que funciona como elo entre os grupos de aval solidário e as instituições de microfinanças (IMF's). Essa operacionalização pode ser vista na figura abaixo, pressupondo um modelo de empréstimo para um grupo solidário sem a exigência de garantias reais.

FIGURA 1 – OPERACIONALIZAÇÃO DO MICROCRÉDITO



FONTE: FREITAS (2013, p. 47).

## 2.2 HISTÓRIA DO MICROCRÉDITO NO BRASIL

De acordo com Barone *et al.* (2002), o Brasil foi um dos primeiros países do mundo a oferecer microcrédito para o setor informal urbano. As primeiras experiências com microcrédito ocorreram ainda durante a década de 1970 – inclusive, antes da criação do Banco Grameen.

Essas experiências brasileiras com a modalidade de microcrédito denotam como o país foi aperfeiçoando a estrutura organizacional das IMF's através do amadurecimento das instituições até alcançar casos de excelência na estrutura e oferta de microcrédito.

No entanto, Parente (2002) atenta para o fato de que as microfinanças eram praticamente inexistentes no Brasil até 1994, sendo que o país demorou a absorver o modelo do Banco Grameen de maneira massiva, exceto por algumas experiências isoladas.

### 2.2.1 Programa UNO

A primeira experiência brasileira ocorreu nos municípios de Recife e Salvador, em 1973, através de um esforço conjunto da Acción Internacional (à época, AITEC), bancos locais e entidades empresariais da região, resultando na criação da União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações, o Programa UNO.



A UNO era uma organização não governamental (ONG) com a finalidade de oferecer microcrédito e assistência a trabalhadores do setor informal de áreas urbanas. Com os primeiros recursos provenientes de instituições internacionais, gradualmente a instituição alcançou sucesso em seu modelo de operação e identificação de público-alvo. O termo “microempresa” foi cunhado pela UNO com a finalidade de distinguir os setores de pequenos negócios que detinham alguma forma de assistência (financeira, administrativa, governamental) daqueles que, efetivamente, eram seu público-alvo: os microempresários excluídos de qualquer auxílio (JACKELEN, 1982).

Em pouco mais de dez anos, a UNO foi reconhecida como um modelo a ser adaptado para outros países da América Latina, sendo incluída, em 1979, pelo Banco Mundial, no Projeto Polonordeste – um programa de desenvolvimento integrado para o estado de Pernambuco. Outro fator relevante na expansão da UNO foi a superação da dependência de recursos provenientes de organizações internacionais, em seus primeiros anos, com a habilitação de a UNO operar com recursos oriundos do Banco do Estado de Pernambuco (BANDEPE), em 1980 (BARONE *et al.*, 2002; JACKELEN, 1982).

Em termos de estrutura organizacional, avaliação de impactos e recursos humanos, a UNO já nasceu profissionalizada. No início, contava com um grupo de estudantes das áreas de Administração, Economia e Ciências Sociais, com jornada reduzida, que trabalhava como “analistas técnicos” das propostas de crédito, criando cartilhas de assistência aos microempresários, capacitando-os na base gerencial do negócio, acompanhando o crédito e, por fim, elaborando um perfil do público-alvo, bem como a avaliação sobre o impacto do crédito. Além disso, a UNO também desenvolveu um trabalho nas comunidades, auxiliando e incentivando a criação de grupos de compra, associação de trabalhadores em cooperativas e assistência técnica aos ramos da pequena produção (JACKELEN, 1982; DANTAS, 2005).

No entanto, o modelo da instituição não considerava a autossustentabilidade financeira das operações. Barone *et al.* (2002) discorre duas medidas que não foram tomadas pela UNO na questão da sustentabilidade: a) não transformou as doações recebidas em patrimônio financeiro, capaz de ser emprestado a juros de mercado, essenciais para a geração de receitas e capitalização da instituição; b) não negociou com seus parceiros a cobrança de juros

reais nas linhas de crédito, ocorrendo prejuízos sistêmicos. Após dezoito anos de atuação, o programa UNO foi descontinuado.

### 2.2.2 Rede CEAPE Nacional

Por meio da experiência da Acción Internacional adquirida no Brasil e na América Latina através da metodologia de “grupos solidários” com o aval solidário, foi instituído, na forma de ONG, o Centro de Apoio Aos Pequenos Empreendimentos Ana Terra (CEAPE/RS), em 1987, na cidade de Porto Alegre.

Os recursos iniciais necessários para operar o Centro Ana Terra foram compostos pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Inter-American Foundation (IAF). A partir desse Centro, houve a expansão para outras regiões brasileiras. Em 1990, foi criada a Federação Nacional de Apoio aos Pequenos Empreendimentos (FENAPE), instituindo a Rede CEAPE Nacional, que atualmente conta com treze Centros de Apoio, presente em pelo menos um estado de quase todas as regiões brasileiras – exceto a Região Norte.

### 2.2.3 Programas do Banco do Nordeste: Crediamigo e Agroamigo

Em 1998, foi criado o primeiro programa de microcrédito com atendimento direto de um banco estatal. O Crediamigo, programa do Banco do Nordeste – através da OSCIP Instituto Nordeste Cidadania–, com atuação na região Nordeste, norte de Minas Gerais e no Espírito Santo, tem por objetivo a concessão de empréstimos a milhares de empreendedores do setor informal ou formal da economia.

A metodologia adotada pelo Crediamigo é a concessão de empréstimos por meio de aval individual ou grupos solidários – a união espontânea de pessoas interessadas em obter crédito, assumindo conjuntamente a responsabilidade pelo pagamento. Outro fator metodológico importante no programa é a figura do “assessor de microcrédito”, prestando auxílio aos microempresários, acompanhamento e orientações sobre o crédito. Além disso, pode-se destacar um determinante na consolidação e atingimento de escala operacional por parte do Crediamigo, diferente de todas as outras iniciativas anteriores, que era o fato de o

programa usufruir da capilaridade e da infraestrutura física das agências do Banco do Nordeste para operar (COSTA, 2010).

Em 2008, o Crediamigo foi reconhecido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) com o prêmio “Excelência em Microfinanças” entre todas as instituições de microfinanças latino-americanas, com destaque para a redução da pobreza através do programa.

A partir da experiência do Crediamigo, o Banco do Nordeste instituiu, em 2005, o programa Agroamigo, em parceria com o Instituto Nordeste Cidadania (INEC) e o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). A finalidade do programa é melhorar o perfil socioeconômico dos agricultores familiares das regiões do Nordeste e norte de Minas Gerais enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), com exceção dos grupos A e A/C.

A metodologia de concessão e acompanhamento de empréstimos é bastante similar àquela adotada pelo Crediamigo, com assessores de microcrédito percorrendo de motocicleta as áreas rurais para prospectar, acompanhar e orientar os clientes nas formas mais adequadas de emprego dos recursos emprestados.

Até março de 2015, o programa Agroamigo já havia aplicado mais de R\$ 6,6 bilhões desde sua criação, em 2,8 milhões de operações, com uma carteira ativa de R\$ 2,86 bilhões e aproximadamente 980 mil clientes ativos (BNB, 2015).

Os maiores programas de microfinanças do Brasil são do Banco do Nordeste. O Crediamigo é o maior programa de microcrédito produtivo orientado da América do Sul, com R\$ 7,1 bilhões desembolsados em 3,9 milhões de empréstimos (BNB, 2015). Apesar de ter sido criado e executado por um banco estatal, mas com orientação de mercado, o CrediAmigo é financeiramente autossustentável, gerando um lucro de aproximadamente de R\$ 50 por cliente (NERI, 2009).

O sucesso dos programas do Banco do Nordeste por meio do microcrédito fez com que tanto o Crediamigo quanto o Agroamigo expandissem suas atividades para outros produtos e serviços financeiros ao seu público-alvo, oferecendo serviços bancários (conta corrente, isenta de taxa de manutenção) e cartão de débito. Ou seja, esses programas atualmente não estão limitados ao microcrédito e, sim, ao âmbito das microfinanças.

#### 2.2.4 Outras experiências

Desde a iniciativa do Programa UNO no Brasil, surgiram várias instituições de microfinanças com a finalidade de promover o microcrédito no país. Inicialmente, esses empreendimentos contavam com um forte apoio de organizações internacionais, foi o caso da UNO, dos Centros de Apoio e do Banco da Mulher, em 1982. De maneira gradual, essas iniciativas foram se “nacionalizando” ou criando laços com o poder público.

Pereira *et al.* (2009) destacam alguns empreendimentos nas décadas de 1980 e 1990:

a) em 1980, foram criados o Banco do Microcrédito, no Paraná; a referida CEAPE/RS, expandido para os estados de Maranhão e Rio Grande do Norte; e o Instituto de Desenvolvimento Ação Comunitária (Idaco), no Rio de Janeiro;

b) na década de 1990, outros empreendimentos surgiram, como a Pró-Renda, em 1999, no Ceará; o Balcão de Ferramentas, da Caixa Econômica Federal (CEF), em 1991, e o Banco da Previdência, em 1994, no Rio de Janeiro.

Além desses, o governo do estado do Rio Grande do Sul, em conjunto com a prefeitura de Porto Alegre e entidades locais, lançou a Instituição Comunitária de Crédito Portosol, em 1995, sendo a primeira instituição de microcrédito no Brasil com recursos de órgãos governamentais, passando o microcrédito a ser considerado como política pública de desenvolvimento. O sucesso desse modelo de relacionamento e gestão entre poder público e sociedade civil foi notável, a ponto de ser adaptado e replicado para outras regiões do Brasil.

#### 2.2.5 Panorama do microcrédito no Brasil

De acordo com Parente (2002), havia múltiplas razões para o atraso institucional do Brasil em relação ao fortalecimento das microfinanças, tais como: as altas taxas de inflação, a tradição de assistencialismo por parte dos governos aos subsidiar as taxas de juros e a legislação que condenava como usura toda forma concorrência com as instituições financeiras tradicionais. Dessa forma, verifica-se efetivamente que os microempresários seguiam “desbancarizados” e à mercê de agiotas.

De fato, é perceptível que os empreendimentos de microcrédito – e microfinanças em geral – nas últimas décadas do século XX apenas engatinharam no Brasil, enquanto outras experiências pelo mundo já sentiam grandes impactos da revolução fomentada por Yunus.

O cenário do microcrédito brasileiro é apresentado por Costa (2010), ao relatar que, em 2001, o BNDES tinha cerca de R\$ 120 milhões disponíveis às instituições microfinanceiras. No entanto, o repasse ficou restrito a R\$ 48,8 milhões a 28 instituições que cumpriram as exigências do banco repassador. De maneira geral, havia cerca de 110 ONG's de microcrédito operando no Brasil no início do século, atendendo aproximadamente 76 mil micro e pequenos empreendedores. Em 1999, o valor total dos financiamentos de microcrédito, incluindo o já bem-sucedido Crediamigo, estava estimado em R\$ 198 milhões.

Em termos comparativos, o Banco Grameen, na virada do milênio, contava com aproximadamente 1.160 agências, alcançando 2,4 milhões de pessoas em mais de 40 mil vilarejos. A carteira do Banco Grameen, ao final de 2000, era cerca de U\$ 3 bilhões (GRAMEEN, 2015).

De acordo com Meneguello (2001, citada por PARENTE, 2002), houve uma inflexão das políticas sociais do Estado a partir de 1995, afastando-se cada vez mais do assistencialismo e do clientelismo em busca da promoção de transparência e eficiência nos investimentos, a partir de parcerias com organizações da sociedade civil.

A partir de 1995, deu-se início a uma série de iniciativas de promoção do setor. Nesse ano, o pontapé inicial ocorreu com o lançamento do Programa Comunidade Solidária, que se propunha ser uma “estratégia de *articulação e coordenação* de ações do governo no combate à fome e à pobreza” (RESENDE, 2000). Nesse sentido, o Programa ultrapassava a ideia de microcrédito em todo o seu escopo, sendo uma dinâmica de vários atores em permanente mobilidade e interação no combate à pobreza. (PELIANO, RESENDE E BEGHIN, 1995; PERES, 2005)

Dentro das transformações do Comunidade Solidária, surgem as Rodadas de Interlocução Política do Conselho do Comunidade Solidária, um método de articulação entre entes governamentais e a sociedade civil. Os primeiros avanços institucionais para o microcrédito ocorreram por meio dessas rodadas, no sentido de

regulação do Terceiro Setor, alternativas de ocupação e renda e a expansão do microcrédito no Brasil. Dessa forma, essas rodadas contribuíram para “indução, formulação e implementação (...) de políticas públicas de acesso ao crédito como forma de combate à pobreza e a inclusão social” (ZOUAIN E BARONE, 2007, p. 373).

A partir do primeiro mandato do governo Lula, as articulações a respeito do combate à fome e à pobreza tiveram alterações. Extinguiu-se o Programa Comunidade Solidária e, nesse âmbito, foi criado o Programa Fome Zero, um programa de segurança alimentar, posteriormente ampliado para o Programa Bolsa Família, que possui objetivo de combater as múltiplas formas de miséria através de transferência de renda, interrompendo o ciclo intergeracional da pobreza por meio de educação e saúde (TESSAROLO E KROHLING, 2011). Diferentemente do que ocorria no Programa Comunidade Solidária, em que o combate à fome e à pobreza se dava por meio de uma simbiose entre poder público e sociedade civil, a partir dos programas sociais do governo Lula percebe-se que houve uma “focalização” do combate à miséria e à fome em programas de transferência de renda, sustentados e geridos pelo governo federal.

Nesse sentido, os programas de microcrédito não ficaram limitados ao combate à fome e à pobreza. Prova disso é a tentativa de sistematização do microcrédito a partir do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), criado através da Lei nº 11.110/2005. Segundo Miguel (2011), o PNMPO é a expressão de como o governo Lula vinha conduzindo as políticas de microcrédito, sendo que o programa não visava apenas o acesso ao crédito, mas o incentivo a atividades produtivas de pequeno porte, conduzidas por pessoas físicas ou jurídicas. Nesse sentido, o PNMPO alargou as possibilidades e os objetivos do microcrédito no Brasil.

### 3 ESTRUTURA DA INDÚSTRIA MICROFINANCEIRA NO BRASIL

De acordo com Barone *et al.* (2002), a estrutura do setor microfinanceiro é formada por dois grandes blocos complementares. No primeiro bloco, estão as instituições conhecidas como “primeira linha” ou “primeiro piso”, atuando diretamente com o cliente final no fornecimento do microcrédito.

Já no segundo bloco estão as instituições de “segunda linha” ou “segundo piso”, capazes de fornecer recursos financeiros, apoio técnico-operacional e capacitação para as instituições de “primeira linha”.

Essas instituições de segunda linha visam à constituição e à ampliação dos seus fundos rotativos de crédito, o desenvolvimento institucional do setor – como é o caso dos primeiros repasses, sob forma de doação, a fim de cobrir as despesas na fase inicial dos projetos – e a capacitação pessoal de agentes de crédito, do corpo gerencial e executivo das instituições de primeira linha, bem como lideranças locais (BARONE *et al.*, 2002; MONZONI, 2006).

Entre as instituições de segunda linha podemos destacar o Banco Central do Brasil (BACEN), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e algumas agências de fomento estaduais, como o caso da Desembahia e o BADESC (ALVES E SOARES, 2004).

De acordo com Barone *et al.* (2002), as instituições de primeira linha podem ser agrupadas em instituições da sociedade civil; instituições do setor público e instituições da iniciativa privada.

Nesse sentido, as formas de atuação com microcrédito por parte de instituições de primeira linha podem ser resumidas nas seguintes modalidades:

QUADRO 2 – FORMAS DE ATUAÇÃO NO MICROCRÉDITO

| SEM FINS LUCRATIVOS                                                                                                                                                                                         | COM OBJETIVO DE LUCRO                                                                                                                       |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Pessoas jurídicas de direito privado (ONG), sujeitas a restrições quanto aos juros praticados (máximo de 12% a.a.)                                                                                          | SCM autorizada pelo Banco Central, controlada por qualquer pessoa física ou jurídica, inclusive instituição financeira privada e Oscip      |
| Fundos públicos estaduais ou municipais (bancos do povo), administrados por autarquias, departamentos ou outras formas previstas em lei, também sujeitas a restrições quanto aos juros (máximo de 12% a.a.) | Instituição financeira que trabalhe com oferta de crédito junto ao público, inclusive sob a forma de departamento ou carteira especializada |
| Oscips, de que trata a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, devidamente registradas no Ministério da Justiça, não sujeitas a restrições quanto a estipulações usuárias                                     |                                                                                                                                             |

FONTE: adaptado de SOARES E SOBRINHO (2008) e MONZONI (2006).

A seguir, haverá um detalhamento da evolução de cada modelo das instituições de primeira linha na estrutura de microcrédito.

### 3.1 SOCIEDADES OU ASSOCIAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS (ONGS E OSCIPS)

Conforme pode ser verificado pela evolução do microcrédito no Brasil, as instituições da sociedade civil, estabelecidas por meio de organizações não governamentais (ONGs), formaram as primeiras iniciativas de atuação do microcrédito no território nacional, ainda na década de 1970. No entanto, Monzoni (2006, p. 61) discute o fato de que o ordenamento jurídico em muitos países não permitia que as ONGs sem fins lucrativos atuassem em atividades com características financeiras. No caso do Brasil, havia uma lacuna nessa normatização que só foi preenchida a partir de 1999, com a Nova Lei do Terceiro Setor (Lei nº. 9.790/1999). Nas palavras de Martins (2008), foram “necessários quase 30 anos e uma extensa vulnerabilidade institucional dessas iniciativas para que a lei viesse finalmente abordar o tema microfinanças”, em alusão à primeira iniciativa brasileira – Programa UNO – e a primeira norma de regularização do tema microfinanças.



A Nova Lei do Terceiro Setor incluiu o microcrédito como uma das finalidades das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Por meio dessa lei, permitiu-se que as ONGs pudessem atuar habilitadas como OSCIPs e, portanto, com a finalidade de atuar com o microcrédito. Além disso, possibilitou o acesso das instituições da sociedade civil a recursos públicos, através de Termo de Parceria (MONZONI, 2006; SOARES E SOBRINHO, 2008; PARENTE, 2002). É importante destacar que, embora a legislação permita a concessão de microcrédito, essas instituições da sociedade civil não fazem parte do Sistema Financeiro Nacional (SFN).

Nesse sentido, a Lei nº 9.790/1999 não foi um marco regulatório da atividade microfinanceira – e sequer chegou a regular essa atividade. Nas palavras de Martins (2008):

Mesmo a leitura rápida dos preceitos regulamentados pela lei 9.790/99 (...) revela que o legislador, nesse particular, não se ateve a conceituar a atividade microfinanceira em si, mas em determinar um amplo e variado espectro de atividades que identificaria como de interesse público. Em resumo, o legislador das OSCIP que se ateve em reconhecer e regulamentar iniciativas da Sociedade Civil Organizada (OSC) que seriam de Interesse Público (IP) pelo compromisso que teriam na alteração do quadro socioeconômico de intensa desigualdade. (MARTINS, 2008, p. 16)

Nesse sentido, Martins (2008) alerta que a primeira norma que tenta regularizar a prática de microfinanças e microcrédito contido na Nova Lei do Terceiro Setor (a Lei nº 9.790/99) é a determinação:

Art. 3º A qualificação instituída por esta Lei, observado em qualquer caso, o princípio da universalização dos serviços, no respectivo âmbito de atuação das Organizações, somente será conferida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das seguintes finalidades:

(...)

VIII - promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;

IX - experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito. (BRASIL, 1999)

Nesse ponto, a referida Lei do Terceiro Setor promoveu avanços consideráveis no sentido de regulamentar, caracterizar e delimitar o campo de atuação das instituições da sociedade civil quando atuavam no *interesse público*. Ou seja, além das novas formas de tratamento e interação entre Estado e sociedade

civil no âmbito microfinanceiro, a lei também elencou as microfinanças (e o microcrédito) no rol das atividades de interesse público.

De acordo com Barone *et al.* (2002), a partir da Nova Lei do Terceiro Setor, em 1999, passou a existir duas formas institucionais pelas quais a organizações da sociedade civil podem atuar com microcrédito:

- pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, sujeitas a restrições quanto a estipulações usurárias;
- pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), sujeitas a prática da taxa de juros de acordo com o mercado.

Dessa forma, é possível perceber que a qualificação de uma ONG sob a forma de OSCIP permite desvincular-se das estipulações da Lei de Usura, que limitava a taxa de juros a 12% ao ano. Esse avanço ocorreu por meio da MP nº 2.172-32, de 23 de agosto 2001.

Nesse sentido, é pacífico que as duas medidas citadas foram importantes para o avanço do microcrédito no Brasil no que se refere às instituições da sociedade civil. Enquanto a Lei nº 9.790/1999 incluiu o microcrédito no rol de interesse público, possibilitou o acesso dessas instituições a recursos públicos por meio de Termos de Parcerias, nas instituições qualificadas como OSCIPs; a MP nº 2.172-32/2001 possibilitou a autossuficiência financeira das OSCIPs, livrando-as da Lei da Usura. Nesse sentido, também é importante o destaque de que, a partir da MP 2.113-32/2001, as doações destinadas a OSCIPs são dedutíveis do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (MONZONI, 2006; BARONE *et al.*, 2002; SOARES E SOBRINHO, 2008; ALVES E SOARES, 2004; PARENTE, 2002).

### 3.2 COOPERATIVAS DE CRÉDITO

As cooperativas de crédito são consideradas instituições civis sem fins lucrativos, não sujeitas a falência, constituídas com a finalidade de concessão de empréstimos. Dessa forma, são reconhecidamente civis, mas registradas no cartório de Registro Comercial de Pessoas Jurídicas, ou na junta comercial do estado. As cooperativas são regulamentadas por meio da leis nº 4.595/1964 e nº 5.764/1971. Não podendo constar em seu nome social a palavra “banco”, as cooperativas de

crédito são consideradas instituições financeiras, sob supervisão e fiscalização do Banco Central do Brasil (MARTINS, 2002; PARENTE, 2002).

Ainda de acordo com Parente (2002, p. 119), é possível classificar as cooperativas de crédito em:

- cooperativas singulares: no caso de serem constituídas por no mínimo 20 pessoas;
- cooperativas centrais: quando formadas por no mínimo 3 cooperativas singulares; e
- confederação de cooperativas: quando constituídas por no mínimo 3 cooperativas centrais.

Não existe um padrão de modelos de cooperativas de crédito, tanto na experiência brasileira quanto no resto do mundo. Nesse sentido, é bastante difícil identificar e determinar quais cooperativas de crédito atuam exclusivamente no segmento do público-alvo do microcrédito e, quando atuam, se consideram as metodologias adequadas a essa modalidade de concessão de empréstimos.

Parente (2002, p. 121) ainda destaca o fato de que as cooperativas de crédito podem realizar uma gama de serviços bancários, incluindo a captação de poupança, o que não é permitido para as outras instituições organizadas sob a forma de OSCIP ou SCM.

Nessa linha, é possível perceber que as cooperativas de crédito têm maior potencial e marcos institucionais (e legais) para atuação não só no campo do microcrédito, mas em todo o âmbito microfinanceiro.

### 3.3 SOCIEDADES DE CRÉDITO AO MICROEMPREENDEDOR E À EMPRESA DE PEQUENO PORTE - SCM

A participação da iniciativa privada no segmento de microcrédito no Brasil é bastante recente. Em 1999, com a expedição da MP 1.894-20/1999<sup>1</sup>, foram criadas as Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCMs), que tinha o objetivo de conceder financiamentos a pessoas físicas e microempresas, buscando a

---

<sup>1</sup> Posteriormente transformada na Lei nº 10.194, de 14 de fevereiro de 2001.

viabilização de empreendimentos de pequeno porte, seja industrial, comercial ou profissional. A criação das SCMs foi uma resposta a grande pressão do mercado de microcrédito, pois acreditava-se que instituições com modelos bem definidos, regulamentadas e supervisionadas por entidades federais passassem maior segurança aos investidores e, portanto, conseguissem captação de recursos. Também por isso, as SCMs foram equiparadas as instituições financeiras, portanto, fiscalizadas pelo Banco Central do Brasil. (BARONE *et al.*, 2002; SOARES E SOBRINHO, 2008; ALVES E SOARES, 2004).

Nesse sentido, Martins (2008, p. 16) aponta para a inconsistência dos termos, pois em nenhum momento (tanto da MP 1.894/1999 quanto da Lei nº 10.194/2001) houve conceituação de “microcrédito” ou de “microfinanças” – algo que só viria a ocorrer com o Programa Nacional do Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO). Nesse sentido, a lei apenas limita a atividade das SCMs a oferta de crédito e permite a alienação fiduciária como forma de garantia.

A partir da MP 1.894, de 28 de julho de 1999, a Resolução do CMN 2.627, de 02 de agosto de 1999, regulou a matéria em questão. Com isso, houve a exigência de R\$ 100 mil de patrimônio líquido para formação de uma SCM; o limite de R\$ 10 mil por operação e a proibição de usar o nome “banco” (BARONE *et al.*, 2006).

Segundo Soares e Sobrinho (2008, p.135) a estratégia dessa Resolução era adotar um modelo conservador, com uma regulamentação prudencial, para que gradualmente sofressem alterações e aperfeiçoamentos. Nesse sentido, em 2001, a Resolução 2.874 revogou a Resolução do CMN 2.627/1999 e trouxe os seguintes avanços:

QUADRO 3 – APERFEIÇOAMENTOS TRAZIDOS PELA RESOLUÇÃO Nº 2.874/2001 DO CMN

| Resolução nº 2.267/1999                                         | Resolução nº 2.874/2001 <b>continua</b>                |
|-----------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| Exigência de formação com um mínimo de 50% das ações ordinárias | Revogada                                               |
| Autorização para transformar Oscip em SCM                       | Oscip especializada em microcrédito pode controlar SCM |
| Restringia a atuação a uma região definida em seu estatuto      | Revogada                                               |
| Vedava a transformação em outra instituição integrante do SFN   | Revogada                                               |

| Resolução nº 2.267/1999                                        | Resolução nº 2.874/2001 <b>conclusão</b>                                                                         |
|----------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Vedava a participação societária no capital de outras empresas | Veda a participação societária apenas em IF e demais entidades autorizadas a funcionar pelo BCB                  |
| SCM podia instalar postos apenas dentro da área de atuação     | Cria o Posto de Atendimento de Microcrédito (PAM), que pode ser fixo ou móvel e instalado em qualquer localidade |

FONTE: SOARES E SOBRINHO (2008)

Nessa linha, Barone *et al.* (2006, p. 25) destacam os avanços da resolução no sentido de ampliar a territorialidade e, portanto, o alcance de comunidades isoladas por meio dessas instituições e o fato de que, a partir dessa nova resolução, as SCMs podiam tomar empréstimos junto ao Sistema Financeiro Nacional.

Além desse aperfeiçoamento, a Resolução do CMN nº 3.156/2003 estendeu a faculdade de contratação de correspondentes no País às outras instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo BCB e até então não contempladas, como era o caso das SCMs.

A partir de 2005, com o Programa Nacional do Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), houve um alargamento das possibilidades de atuação das SCMs, para além do crédito, pois o PNMPO, através da Lei nº 11.110/2005, permitiu que essas instituições pudessem exercer outras atividades definidas pelo Conselho Monetário Nacional, conforme segue:

Art. 1º (...)

I – terão por objeto social a concessão de financiamentos a pessoas físicas e microempresas, com vistas na viabilização de empreendimentos de natureza profissional, comercial ou industrial, de pequeno porte, equiparando-se às instituições financeiras para os efeitos da legislação em vigor, podendo exercer outras atividades definidas pelo Conselho Monetário Nacional. (BRASIL, 2005, p. 1)

Em 2007, ocorreram dois grandes avanços para a SCMs: a Resolução do CMN nº 3.430/2007 possibilitou a aplicação em depósitos a prazo de instituições financeiras por parte da SCMs e a Lei nº 11.524 que estabeleceu as empresas de pequeno porte (EPP) como público-alvo das SCMs, abrindo seu leque de possibilidades de clientes. Sendo assim, essas instituições não teriam apenas o “microempreendedor” como foco de sua atuação, abrangendo também a “empresa de pequeno porte”. Legalmente, as SCMs passaram a se chamar Sociedades de

Crédito ao Microempreendedor e à Empresa de Pequeno Porte, mantendo a sigla SCM (SOARES E SOBRINHO, 2008).

Conforme pode ser verificado, as SCMs sofreram muitas adaptações e aperfeiçoamentos ao longo de sua existência, a fim de adaptá-las à realidade e a operacionalidade. Em 2008, a Resolução nº 3.567 expedida pelo CMN traz os comandos gerais das SCMs. Essas características gerais são elencadas por Soares e Sobrinho (2008 p. 137):

QUADRO 4 – CARACTERÍSTICAS GERAIS DA RESOLUÇÃO Nº 3.567/2008 DO CMN

| Resolução nº 3.567/2008 do CMN                                                                                                                                                                                                                                              |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| A expressão “Sociedade de Crédito ao Microempreendedor e à Empresa de Pequeno Porte” deve constar da denominação social das sociedades referidas neste artigo, vedado o emprego da palavra “banco”                                                                          |
| Mantém a possibilidade de o controle de SCM ser exercido por Oscip.                                                                                                                                                                                                         |
| Veda expressamente a participação societária, direta ou indireta, do setor público no capital das SCMs                                                                                                                                                                      |
| Aumenta o valor do capital realizado e patrimônio líquido mínimos para R\$200.000,00 (duzentos mil reais)                                                                                                                                                                   |
| Aumenta o limite de endividamento, que era de cinco vezes o patrimônio líquido, para dez vezes, considerando as obrigações do passivo circulante, as coobrigações por cessão de créditos e as garantias prestadas, e descontando as aplicações em títulos públicos federais |
| Altera a forma de cálculo de exposição por cliente, que era de R\$10 mil, para 5% (cinco por cento) do patrimônio líquido ajustado pelas contas de resultado                                                                                                                |

FONTE: adaptação de SOARES E SOBRINHO (2008)

Além dessas características, é permitido exclusivamente as SCMs as operações de aquisição e cessão de créditos; concessão de financiamentos e garantias as microempresas ou empresas de pequeno porte (EPPs) ou pessoas físicas no desempenho de suas atividades relativas ao seu objeto social; a aplicação da disponibilidade de caixa no mercado financeiro; obtenção de repasses de empréstimos originários de instituições financeiras nacionais e estrangeiras, entidades nacionais ou estrangeiras voltadas para ações de fomento e

desenvolvimento, OSCIPs e fundos oficiais e a captação de depósito interfinanceiro vinculado a operações de microfinanças (DIM).

### 3.4 BANCOS COMUNITÁRIOS DE DESENVOLVIMENTO (BCD)

De acordo com Segundo (2008, p. 1), os bancos comunitários formam um “serviço financeiro, de natureza comunitária, voltado para o apoio às economias populares de bairros e municípios com baixo IDH, que tem por base os princípios da Economia Solidária”. Entre os serviços oferecidos por um banco comunitário podem constar o fundo de crédito solidário, moeda social circulante local, feiras de produtores locais e capacitação em Economia Solidária.

Nessa linha, percebe-se que os bancos comunitários atuam numa intersecção entre os serviços microfinanceiros e aqueles oriundos de uma gama teórica da Economia Social. Não obstante, Silva Júnior, Gonçalves e Calou (2007, p. 2) destacam três características centrais dos bancos comunitários: 1) a gestão do Banco é feita pela própria comunidade; 2) sistema integrado de desenvolvimento local nas esferas de crédito, produção, circulação, comercialização e capacitação e, por fim, 3) a circulação da moeda social, concomitante a moeda de curso forçado (real), aceita pelos produtores, comerciantes e consumidores da área de atuação do banco.

Paula (2013, p.3) relata que, do ponto de vista legal, os bancos comunitários de desenvolvimento (BCD) são considerados OSCIPs de microcrédito. Nessa linha, a regulamentação e o “marco legal” dessas instituições também ocorreu através da Lei nº 9.790/1999.

É válido lembrar que o Banco Grameen é, essencialmente, um banco comunitário.

### 3.5 BANCOS COMERCIAIS

Os bancos comerciais são instituições financeiras privadas ou públicas que têm como objetivo o financiamento – a curto e a médio prazos – o comércio, a indústria, as empresas prestadores de serviços, as pessoas físicas e terceiros em geral. Entre as atividades típicas dos bancos comerciais, consta a captação de

depósitos à vista ou a prazo. Os bancos comerciais devem ser constituídos sob forma de sociedade anônima e constar em seu nome social a palavra “banco”.

De acordo com Alves e Soares (2004, p. 9), tem havido um crescente interesse do setor financeiro tradicional em relação às microfinanças e, especialmente, ao microcrédito. De acordo com Diniz (2007, p. 13) há três grandes motivações para quais os bancos comerciais podem atuar com microcrédito:

- 1) especialização no mercado, induzidos pelas suas políticas de responsabilidade social;
- 2) identificação de que as microfinanças são mais uma dentre várias linhas de negócios;
- 3) realização de políticas públicas, para o caso de bancos estatais.

No Brasil, uma importante medida de estímulo ao microcrédito ocorreu através da Resolução nº 3.109/2003 do CMN em que estabelece a aplicação de recursos correspondentes a 2% dos depósitos à vista captados pelas instituições financeiras para pessoas físicas de baixa renda, ou enquadradas no que dispõe o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza ou, ainda, pessoas físicas ou jurídicas microempreendedores aptas a contratar operações com SCMs.

De acordo com Alves e Sobrinho (2004, p.48) as instituições financeiras podem utilizar diversos instrumentos para cumprir a exigibilidade de aplicações, como repassar a outras entidades – como as SCMs –, a aquisição de créditos de operações de adiantamento, empréstimos e financiamentos que atendam às condições ora estabelecidas de outras instituições financeiras, de OSCIPs, de ONGs ou de entidades, fundos ou programas voltados ao microcrédito.

Levorato (2009, p. 172) ainda lembra que tem ocorrido um esforço por parte dos bancos tradicionais no sentido de intensificar a “bancarização” da sociedade brasileira. Nessa linha, os bancos comerciais têm buscando aumentar o número de postos de atendimento, agências bancárias, correspondentes e caixas eletrônicos.

Também deve-se levar em consideração a solidez do sistema bancário brasileiro, reconhecidamente uma referência para os padrões internacionais. Nessa linha, o padrão tecnológico alcançado pelo sistema bancário brasileiro pode ser um importante fator para o avanço do microcrédito. Rhyne e Otero (2006, p. 40-41) já alertam para o potencial que as tecnologias podem causar no sistema de



microfinanças, por meio de avanços na metodologia de crédito, no processamento e compartilhamento de informações e no sistema de pagamentos.

### 3.6 BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES)

O BNDES começou a atuar com o setor microfinanceiro no final dos anos 1990. Montoro (2010) apresenta quatro momentos distintos de atuação do BNDES com o microcrédito, ressaltando a visão estratégica da instituição:

- Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP), entre 1996 e 1997, em que a estratégia era a formação da indústria do setor microfinanceiro no Brasil, por meio de OSCIPs e SCMs. Nesse período, houve o desembolso de R\$ 44,6 milhões;
- Programa de Microcrédito (PM), entre 2003 e 2004, no qual a estratégia era a redução do custo para o tomador final, por meio de uma articulação entre os agentes do setor público e privado. Foram desembolsados R\$ 7,2 milhões nesse período.
- Programa de Microcrédito (PMC), entre 2005 e 2010, em que se buscou a promoção da economia popular por meio da oferta de recursos para o MPO, visando a geração de trabalho e renda. Nesse período, foram destinados R\$ 108 milhões;
- Programa BNDES de Microcrédito (BNDES Microcrédito), a partir de 2010, visou-se agilizar a concessão de crédito a agentes repassadores e diminuir a necessidade de amortização do principal, por meio de mudanças das regras do PMC.

Por meio dessa “linha do tempo”, é possível perceber que houve uma mudança na forma de atuação do BNDES com o setor de microcrédito. Enquanto os primeiros programas – PCPP e PM – o BNDES atuava como um agente tanto de “primeira linha” quanto de “segunda linha”, nos últimos programas (PMC e BNDES Microcrédito) esses recursos foram transferidos para “agentes repassadores” – agências de fomento, instituições financeiras, cooperativas centrais, OSCIPs ou bancos cooperativos – que novamente redistribuem esses recursos para as instituições de primeira linha.

De acordo com Coutinho *et al.* (2009, p. 59), havia uma dificuldade do BNDES lidar diretamente com as IMFs devido a sua baixa capilaridade no território nacional. Evidentemente, esse problema se torna muito mais irresoluto quando se trata de o BNDES atuar como uma instituição de primeira linha, no atendimento direto ao microempreendedor. Nesse sentido, o programa do BNDES foi reformulado em 2005<sup>2</sup> a fim de aumentar seu alcance.

Nesse sentido, Montoro (2010) retrata a atual estrutura de financiamento do BNDES, em que o Banco atua com o “empréstimo indireto”, financiando instituições repassadoras. Essas instituições repassadoras podem atuar como agentes de segunda linha – emprestando a outras instituições de microcrédito – ou emprestando diretamente ao microempreendedor. Nessa estrutura, o BNDES participa com 85% do financiamento e os 15% restantes devem ser um aporte de contrapartida.

Coutinho *et al.* (2009, p. 60) ainda retratam o BNDES como um “apoiador” entre das IMFs e o Banco Central do Brasil, no sentido de torná-las instituições financeiras integrantes do SFN e, portanto, reguladas. Para os autores, a regulação das IMFs é um importante passo não somente para a formalidade, mas também para “adquirir a condição de oferecer outros produtos financeiros (...) efetivando o conceito de microfinanças”. Pode-se perceber a ênfase nesse esforço do BNDES:

Nesse sentido, o planejamento estratégico do BNDES estabeleceu como um de seus objetivos fomentar o desenvolvimento institucional do segmento, contribuindo para que as instituições não reguladas ingressem gradualmente no SFN. (Coutinho *et al.*, 2009, p. 60)

Concomitante a atuação de financiador do segmento de microfinanças, já nasceram os esforços institucionais de apoiar e fomentar o setor microfinanceiro no Brasil. Nesse sentido, em 1997, ocorreu a criação do Programa de Desenvolvimento Institucional (PID) – um convênio de cooperação técnica entre o BID e o BNDES – que contemplava recursos não reembolsáveis, tais como equipamentos, sistemas de informação, treinamento de agentes de crédito, capacitação em gestão e elaboração de planos de negócios. Nessa linha, foram confeccionados seis “Manuais de Microfinanças”, compreendendo as áreas de marketing, técnicas de gestão, regulamentação do setor, sistemas de informação gerencial, guia básico de

---

<sup>2</sup> Note-se ser o mesmo ano do PNMPO.

constituição e legalização de organização microfinanceira e, ainda, auditoria externa para microfinanças.

O PID também permitiu que o BNDES firmasse convênio no valor de R\$ 2,5 milhões com o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) para a criação do Plano de Desenvolvimento Institucional do PNMPO, em 2006. De acordo com Soares e Sobrinho (2008, p. 186), as ações ocorreram por meio de oficinas de trabalho com os atores do setor de microfinanças, nas quais foi articulado:

- a) a criação de um padrão de planos de contas e de indicadores de resultados para OSCIPs, visando a transparência do setor;
- b) a elaboração de um diagnóstico organizacional e setorial das IMFs;
- c) a sistematização de “Metodologia de Governança Institucional para OSCIP de Microcrédito” e a reunião de propostas para o Marco Legal do MPO.

Nesse sentido, é possível identificar o papel do BNDES não apenas como um mero financiador do setor de microfinanças, mas um agente de importância institucional, com esforços nas mais variadas formas com a finalidade de impulsionar o setor.

### 3.7 BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB)

A atuação do Banco Central do Brasil no campo de microcrédito está alinhada na estratégia de democratização do crédito no Brasil que, de acordo com Alves e Sobrinho (2004, p. 13) o “Conselho Monetário Nacional (CMN) e o Banco Central do Brasil vêm tomando medidas regulamentares com vistas a favorecer a disseminação da prestação de serviços microfinanceiros”. Essas medidas, de maneira geral, podem ser relacionadas a regulação do cooperativismo de crédito, o microcrédito e os correspondentes bancários.

No que pese aos avanços do microcrédito, o Banco Central do Brasil tem um papel de fiscalização sobre as Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCM), tanto em função dos avanços institucionais e normativos verificados na seção pertinente a essas entidades e ao fato de elas estarem equiparadas a instituições financeiras dentro do Sistema Financeiro Nacional (SFN).

Uma das grandes responsabilidades de microcrédito do Banco Central surgiu através da Lei nº 10.735/2003, em que instituiu a destinação obrigatória de

parcela dos depósitos à vista dos bancos para operações de microcrédito. Nesse sentido, cabe ao Banco Central fiscalizar o cumprimento desta norma.

Assim como Alves e Sobrinho, Marden (2003) destaca que a atuação do BACEN na área de microfinanças tem um marco legal, pautado nas cooperativas de crédito, no microcrédito e nos correspondentes bancários. O BACEN trabalha no limiar do cooperativismo de crédito com o microcrédito. No que se refere especificamente ao microcrédito, Marden (2003) enfatiza a expansão gradativa que ocorria à época – no período, havia pouco tempo que as SCMs tinham sido criadas. Uma das prerrogativas da criação das SCMs era justamente a “participação” do BACEN, como órgão fiscalizador e, portanto, redutor de assimetrias de informação, aumentado a proteção a investidores não-públicos no segmento de microfinanças.

## 4 PROGRAMA NACIONAL DE MICROCRÉDITO PRODUTIVO ORIENTADO

### 4.1 HISTÓRICO

O Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) é uma política de Estado que visa universalizar o acesso a crédito, com o objetivo de incentivar a geração de trabalho e renda entre os microempreendedores. Também conhecido como “Programa de Microcrédito”, foi criado através da Lei nº 11.110/2005. Para subsidiar a coordenação e a implementação desse programa, foi criado o Comitê Interministerial, composto por representantes do Ministério da Fazenda, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), ficando a cargo deste último a coordenação do programa.

O público-alvo do programa são microempreendedores – pessoas física ou jurídica - de atividades de pequeno porte, com renda bruta anual de até R\$ 120 mil. Os recursos para atender esse público são provenientes dos seguintes fundos:

- Parcela dos recursos dos depósitos à vista destinados ao microcrédito;
- Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e
- Orçamento geral da União ou dos Fundos Constitucionais de Financiamento, quando se tratar de operações de microcrédito produtivo rural no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF;

A aplicação obrigatória de uma parcela dos depósitos à vista em operações de microcrédito foi regulamentada pela Resolução nº 3.422/2006 do Conselho Monetário Nacional. Nessa resolução, ficou definido que 2% (dois por cento) dos depósitos à vista seriam destinados à população de baixa renda e a microempreendedores por meio de operações de microcrédito.

Nesse sentido, as instituições financeiras<sup>3</sup> devem manter ao menos 2% dos saldos de depósito à vista à disposição de operações de microcrédito, destinadas ao público-alvo específico. A verificação dessa exigibilidade é feita mensalmente (dia 20 ou dia útil subsequente) pelo Banco Central do Brasil. Caso seja constatado que os

---

<sup>3</sup> Estão isentas dessa obrigação as cooperativas de crédito.

recursos não estão sendo utilizados pela instituição financeira, o saldo é recolhido pelo BCB, ficando indisponível até a próxima data de verificação.

No entanto, cabe destacar que para utilizar esses recursos, a instituição financeira deve dispor de uma estrutura segmentada ao público-alvo do microcrédito. Nessa linha, aquelas instituições que não tenham interesse em atuar com microcrédito podem transferir – ou seja, aplicar – esses recursos a outras entidades que atuem diretamente com essa modalidade. Essa disponibilidade de recursos a terceiros é chamada de Depósitos Interfinanceiros Vinculados a Operações de Microfinanças (DIM). Cumpre ressaltar que, invariavelmente, os recursos devem ser totalmente destinados ao microcrédito.

No que se refere às aplicações do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) a autorização dos recursos desse fundo para o Programa Nacional de Microcrédito ocorreu por meio da Resolução nº 511/2006 (posteriormente atualizada para Resolução nº 611/2009).

A operação no âmbito do PNMPO com recursos do FAT ocorrem por meio de contratação direta, mandato, repasses e aquisição de operações de créditos. Ribeiro (2009) elucida as formas de operar com recursos do FAT:

- Contratação direta: é o contrato entre a instituição financeira e o microempreendedor, observando a estrutura física e operacional segmentada para o setor de microcrédito;
- Mandato: ocorre na contratação da operação de microcrédito pelo empreendedor, através de uma Instituição de Microcrédito Produtivo Orientado (IMPO) que detém a outorga do mandato de uma Instituição Financeira Operadora (IFO). Essa outorga é a investidura pela IMPO para contratar com o microempreendedor em nome da IFO.
- Repasse: é a transferência de recursos destinados a uma IMPO. Essa transferência de recursos pode ocorrer de forma direta (quando uma IFO transfere diretamente a uma IMPO) ou de forma indireta (quando uma IFO transfere a uma IMPO através de AGI).
- Aquisição de operações de crédito: é a compra de operações de microcrédito produtivo orientado por Instituições Financeiras Operadoras (IFO) de operações que já tenham sido realizadas por IMPOs.

O fluxograma de funcionamento do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado é elaborado de acordo com a função de cada agente, formando uma rede operacional. Com sua tipologia própria, é possível identificar os seguintes agentes do PNMPO:

- Instituições Financeiras Operadoras – IFO;
- Agentes de Intermediação – AGI e
- Instituições de Microcrédito Produtivo Orientado (IMPO).

Há duas formas de uma instituição financeira (IFO) operar com microcrédito através do PNMPO: com recursos do FAT ou com a parcela de recursos de depósito à vista.

Com recursos do FAT, operam atualmente o Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste, Banco da Amazônia e o BNDES. Com recursos provenientes da parcela exigível dos depósitos à vista, operam os bancos comerciais, os bancos múltiplos com carteira comercial e a Caixa Econômica Federal.

Podem operar como agentes de intermediação (AGI) no PMPO os bancos de desenvolvimento, as agências de fomento, os bancos cooperativos e as cooperativas centrais de crédito. Nesse sentido, os agentes de intermediação funcionam como uma “ponte” entre as instituições financeiras operadoras (IFO) e as Instituições de Microcrédito Produtivo Orientado.

Nessa linha, podem operar como Instituições de Microcrédito Produtivo Orientado (IMPO) no âmbito do PNMO:

- Cooperativas de crédito singulares;
- Agências de fomento;
- Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCM);
- Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs)

Para atuar no PNMPO, a entidade deve realizar um cadastro, firmar um termo de compromisso e, com isso, obter habilitação junto ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Esse cadastramento pode ser realizado através do sítio eletrônico do MTE.

As informações de cada instituição habilitada no PNMPO estão disponíveis no sítio eletrônico do Ministério do Trabalho e Emprego, bem como um relatório anual dos números alcançados pelo PNMPO, desde seu início. Nessa linha, será

realizada uma análise da evolução do PNMPO com os dados obtidos no referido sítio eletrônico.

#### 4.2ANÁLISE DE DADOS (2005-2014)

Desde 2007<sup>4</sup>, o MTE disponibiliza relatórios contendo informações sobre o PNMPO, com periodicidade trimestral – exceção feita nos anos de 2007 e 2008, em que os relatórios foram anuais. Nos relatórios, há uma breve síntese do contexto e da evolução do programa. A seguir, os dados consolidados a partir de perfil de clientes, distribuição de clientes por situação jurídica, por ramo de atividade, por finalidade de crédito bem como a evolução das habilitações de instituições que operam com o microcrédito.

A TABELA 1 apresenta a evolução consolidada do PNMPO de 2005 a 2014, ano final desta análise. Por meio dos dados abaixo, é possível verificar a evolução do programa no que tange ao número de operações e o volume concedido – tanto o valor nominal quanto o valor real.

Nessa TABELA 1, é importante destacar a rápida evolução nos primeiros anos do programa. No primeiro ano (2005-2006), o PNMPO já apresentou um crescimento de aproximadamente 31% no número de operações, bem como uma evolução de cerca de 38% no valor nominal concedido. Outro destaque também ocorre durante a crise de 2008, em que se verifica um crescimento de quase 33% no número de operações naquele ano. No ano seguinte, também houve crescimento de cerca de 27%.

No entanto, frisa-se que em 2014 houve uma leve retração no número de operações realizadas (um crescimento negativo de 0,80%). No entanto, verifica-se um aumento de quase 15% no valor nominal concedido no mesmo ano.

Conforme pode ser verificado na TABELA 1, no período de 2005 a 2014, foram realizadas mais de 25 milhões de operações, representando um volume superior a R\$ 55 bilhões. Isso representa um volume médio por operação de R\$ 2.195,60.

---

<sup>4</sup> Embora os relatórios tenham sido elaborados a partir de 2007, alguns dados disponíveis contemplam os anos de 2005 e 2006.



TABELA 1 – EXECUÇÃO CONSOLIDADA DO PNMPO – 2005 A 2014

| <b>Ano</b>   | <b>Operações de microcrédito</b> | <b>Variação</b> | <b>Valor nominal concedido (R\$)</b> | <b>Variação</b> | <b>Valor real concedido (R\$)</b> | <b>Variação</b> |
|--------------|----------------------------------|-----------------|--------------------------------------|-----------------|-----------------------------------|-----------------|
| 2005         | 632.106                          | -               | 602.340.000,00                       | -               | 602.340.000,00                    | -               |
| 2006         | 828.847                          | 31,12%          | 831.815.600,78                       | 38,10%          | 1.117.318.678,18                  | 34,32%          |
| 2007         | 963.459                          | 16,24%          | 1.100.375.829,94                     | 32,29%          | 1.384.217.852,38                  | 25,80%          |
| 2008         | 1.280.680                        | 32,93%          | 1.825.147.592,77                     | 65,87%          | 2.843.065.694,61                  | 55,77%          |
| 2009         | 1.620.656                        | 26,55%          | 2.323.599.790,69                     | 27,31%          | 2.841.398.984,61                  | 22,28%          |
| 2010         | 1.966.718                        | 21,35%          | 2.998.623.914,48                     | 29,05%          | 3.634.589.919,32                  | 21,21%          |
| 2011         | 2.576.559                        | 31,01%          | 4.098.289.416,62                     | 36,67%          | 5.280.192.279,75                  | 28,84%          |
| 2012         | 3.814.781                        | 48,06%          | 6.504.785.890,40                     | 58,72%          | 9.721.625.136,34                  | 49,45%          |
| 2013         | 5.713.091                        | 49,76%          | 10.162.575.000,69                    | 56,23%          | 15.040.945.579,56                 | 48,00%          |
| 2014         | 5.667.287                        | -0,80%          | 11.646.316.132,59                    | 14,60%          | 12.565.132.956,40                 | 7,89%           |
| <b>TOTAL</b> | <b>25.064.184</b>                |                 | <b>42.093.869.168,96</b>             |                 | <b>55.030.827.081,15</b>          |                 |

FONTE: PNMPO (2015).

NOTA:\* Valores reais via deflator implícito INPC/IBGE.

A TABELA 2 permite identificar a distribuição dos clientes do PNMPO por gênero. Durante todo o período analisado, as mulheres predominaram no número de clientes. Em 2011, houve a maior concentração nesse sentido: cerca de 64% dos clientes do PNMPO eram mulheres, enquanto os homens tiveram a maior participação no primeiro ano dessa análise (2009), com cerca de 40,37%. Desde então, os homens representam uma média de 37% dos clientes do PNMPO.

TABELA 2 – CARTEIRA ATIVA DO PNMPO POR GÊNERO – 2009 A 2014

| <b>Ano</b> | <b>Gênero</b> |               | <b>Valores relativos</b> |               | <b>Total</b> |
|------------|---------------|---------------|--------------------------|---------------|--------------|
|            | <b>Homem</b>  | <b>Mulher</b> | <b>Homem</b>             | <b>Mulher</b> |              |
| 2009       | 301.016       | 444.717       | 40,37%                   | 59,63%        | 745.733      |
| 2010       | 322.775       | 571.116       | 36,11%                   | 63,89%        | 893.891      |
| 2011       | 441.530       | 795.676       | 35,69%                   | 64,31%        | 1.237.206    |
| 2012       | 813.926       | 1.359.404     | 37,45%                   | 62,55%        | 2.173.330    |
| 2013       | 1.017.623     | 1.663.862     | 37,95%                   | 62,05%        | 2.681.485    |
| 2014       | 1.382.653     | 2.191.311     | 38,69%                   | 61,31%        | 3.573.964    |

FONTE: PNMPO (2015).

Quando se verifica a situação jurídica da carteira ativa do PNMPO, percebe-se que quase a totalidade dos clientes se encontra em situação informal. Com base em dados pelo IBGE (PNAD/PME), a taxa de informalidade no Brasil, em 2009, era de 37,4%. Os dados abaixo detêm grande relevância no que se refere a acesso a crédito, em virtude de os negócios informais geralmente encontrarem as “portas

fechadas” dos bancos, conforme já foi discutido nas seções acima. Nesse ponto, Neri e Giovanini (2005, p. 667) apresentaram um estudo em que se verificava a relação entre acesso a crédito e informalidade, em que se concluiu que os negócios formais têm uma vantagem de 55% em relação a quem não detém constituição jurídica, quando do acesso ao crédito.

TABELA 3 – CARTEIRA ATIVA POR SITUAÇÃO JURÍDICA – 2009 A 2014

| Ano  | Formal  |       | Informal  |        | Total     |
|------|---------|-------|-----------|--------|-----------|
| 2009 | 24.673  | 3,31% | 721.060   | 96,69% | 745.733   |
| 2010 | 29.874  | 3,34% | 864.017   | 96,66% | 893.891   |
| 2011 | 44.044  | 3,56% | 1.193.162 | 96,44% | 1.237.206 |
| 2012 | 113.156 | 5,21% | 2.060.174 | 94,79% | 2.173.330 |
| 2013 | 67.768  | 2,53% | 2.613.717 | 97,47% | 2.681.485 |
| 2014 | 205.898 | 5,76% | 3.368.066 | 94,24% | 3.573.964 |

FONTE: PNMPO (2015).

O GRÁFICO 1 apresenta a composição da carteira do PNMPO por segmento de atividade. Por meio dos dados, verifica-se que durante a existência do PNMPO, há uma concentração de clientes no comércio, embora esteja perdendo força nos últimos anos.

De 2009 até 2011, verifica-se uma predominância do setor de comércio na composição da carteira de clientes do PNMPO por segmento de atividade. Nesse período, cerca de 88% dos clientes estavam direcionados para o setor de comércio. A partir de 2012, percebe-se uma diminuição da participação do setor comercial, principalmente em função do crescimento do setor de serviços. Entre 2012 e 2014, o setor de serviços cresceu cerca de 500% na participação de clientes.

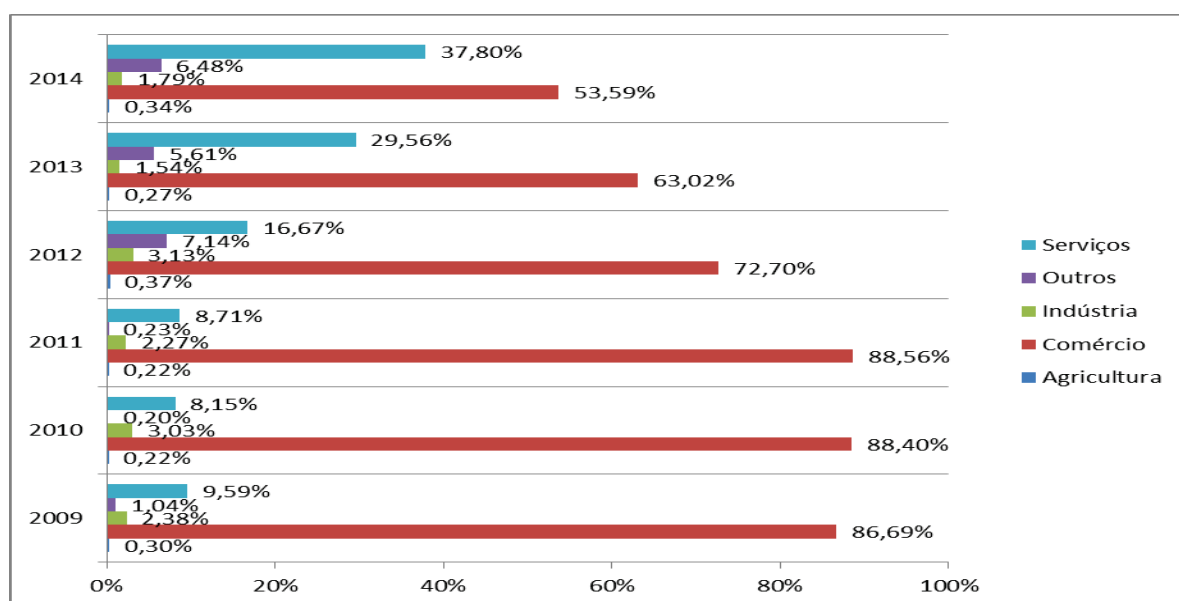
Uma das explicações para o crescimento da participação do setor de serviços a partir de 2012 se deve em função da ampliação do PNMPO, com o Programa Crescer – lançado em 2011. Com o Crescer, houve uma maior participação dos bancos públicos federais na oferta de microcrédito no país. Inclusive, dada a capilaridade do setor bancário federal, percebe-se naturalmente uma diversificação maior de clientes – em todos os setores.

A partir do gráfico, também é possível verificar o público-alvo do PNMPO: clientes de regiões urbanas, preferencialmente setores de comércio e serviços. Embora não haja nenhuma distinção deste gênero (rural e urbano) no PNMPO,

claramente o programa se voltou a microempreendedores da área urbana, pois o foco esteve voltando para setores maciçamente urbanos (comércio e serviços). Não houve, durante todo o período, esforços significativos que resultassem no aumento da participação da área rural no PNMPO, algo que pode ser visto através da participação de clientes voltados para a agricultura.

Poderia, ainda, haver o questionamento sobre a participação de clientes voltados para o setor industrial no PNMPO, visto que essa participação é bastante reduzida em todo o período abordado – e a dicotomia entre “cidade x campo” não explica essa variável. Esse é um desafio para o PNMPO: avançar a participação dos clientes voltados à indústria em sua carteira. É possível identificar o perfil dos microempreendedores através dos dados disponibilizados no Portal do Empreendedor (2015). De acordo com esses dados, o setor de serviços lidera o número de microempreendedores individuais – cerca de 42,12% ao todo – seguido do setor de comércio (36,6%), indústria (11,6%), construção (9,44%) e agropecuária (0,08%). Neste sentido, percebe-se a disparidade do perfil do microempreendedor com foco na indústria – cerca de 10% dos microempreendedores – e aqueles atendidos pelo PNMPO, aproximadamente 1,79% em 2014. Nesse sentido, há necessidade de avanços na oferta de microcrédito a clientes desse setor.

GRÁFICO 1 – COMPOSIÇÃO DA CARTEIRA DE CLIENTES DO PNMPO POR SEGMENTO DE ATIVIDADE (2009-2014)



FONTE: PNMPO, 2015.

A tabela a seguir complementa a análise por segmento de atividade. Nessa tabela, percebe-se que assim como ocorre no número de clientes, o setor de comércio detém uma alta participação no volume total das operações, praticamente no mesmo patamar.

TABELA 4 – DISTRIBUIÇÃO DO VOLUME DE OPERAÇÕES POR RAMO DE ATIVIDADE – 2009 A 2014

|             | <b>2009</b>                  |         | <b>2010</b>                  |         | <b>2011</b>                  |         |
|-------------|------------------------------|---------|------------------------------|---------|------------------------------|---------|
|             | <b>Valor concedido (R\$)</b> |         | <b>Valor concedido (R\$)</b> |         | <b>Valor concedido (R\$)</b> |         |
| Agricultura | 1.323.452,23                 | 0,20%   | 2.471.611,95                 | 0,30%   | 3.547.234,50                 | 0,28%   |
| Comércio    | 580.177.345,23               | 86,40%  | 717.780.020,85               | 87,47%  | 1.085.260.700,36             | 85,03%  |
| Indústria   | 19.326.004,44                | 2,88%   | 26.505.107,65                | 3,23%   | 36.761.445,45                | 2,88%   |
| Outros      | 5.267.387,27                 | 0,78%   | 2.129.253,48                 | 0,26%   | 2.459.038,11                 | 0,19%   |
| Serviços    | 65.386.209,21                | 9,74%   | 71.697.238,32                | 8,74%   | 148.319.317,21               | 11,62%  |
| TOTAL       | 671.480.398,38               | 100,00% | 820.583.232,25               | 100,00% | 1.276.347.735,63             | 100,00% |
|             | <b>2012</b>                  |         | <b>2013</b>                  |         | <b>2014</b>                  |         |
|             | <b>Valor concedido (R\$)</b> |         | <b>Valor concedido (R\$)</b> |         | <b>Valor concedido (R\$)</b> |         |
| Agricultura | 11.819.087,04                | 0,37%   | 10.115.606,42                | 0,44%   | 7.237.768,61                 | 0,25%   |
| Comércio    | 2.091.879.531,34             | 66,24%  | 1.621.013.964,40             | 70,29%  | 1.697.962.288,50             | 58,19%  |
| Indústria   | 69.197.051,40                | 2,19%   | 79.368.607,97                | 3,44%   | 43.981.342,78                | 1,51%   |
| Outros      | 273.279.831,03               | 8,65%   | 159.331.575,15               | 6,91%   | 164.303.908,66               | 5,63%   |
| Serviços    | 711.626.368,23               | 22,54%  | 436.467.682,49               | 18,93%  | 1.004.307.819,99             | 34,42%  |
| TOTAL       | 3.157.801.869,04             | 100,00% | 2.306.297.436,43             | 100,00% | 2.917.793.128,54             | 100,00% |

FONTE: PNMPO, 2015.

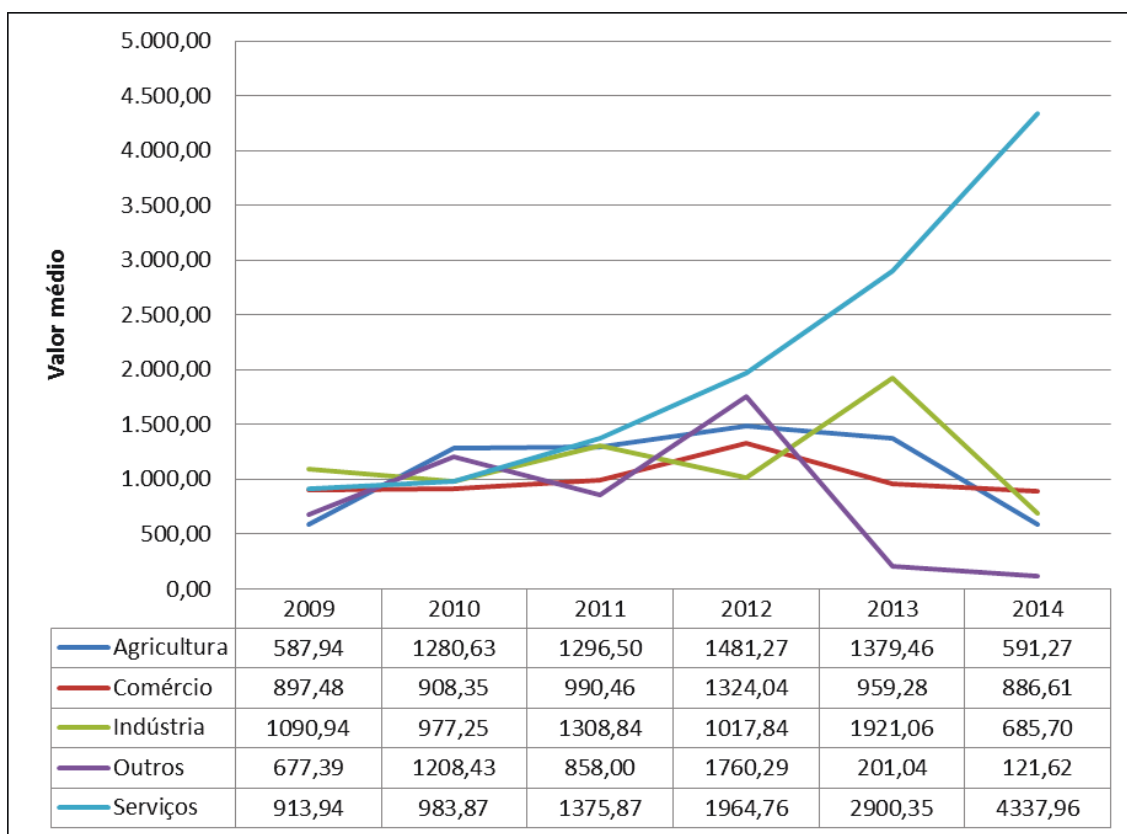
O GRÁFICO 2 apresenta o valor médio de operações por segmento de atividade, construído a partir das duas tabelas anteriores. É possível verificar um aumento significativo no valor médio das operações do ramo de serviços. Em 2009, todos os ramos de atividade apresentavam valores médios próximos, na faixa de 600 a 1.000 reais. No entanto, verifica-se uma acentuada tendência de crescimento do valor médio de operação do segmento de serviços, saindo de R\$ 913,94 em 2009 para R\$ 4.337,96 em 2014. Interessante notar que o setor de serviços representou, em 2014, cerca de 6,84% dos clientes por segmento e 34,42% do valor concedido.

Embora o setor de comércio desponte como o principal setor de clientes do PNMPO, este segmento apresentou estabilidade no valor médio por operação, em torno de 800 a 1.000 reais. Em 2014 o setor de comércio representava

aproximadamente 54% dos clientes de microcrédito do PNMPO e 85% do volume total de crédito.

O setor que apresentou menor valor médio de operação foi aquele que a metodologia do PNMPO classifica como “outros”, apresentando um valor médio de R\$ 121,62 em 2014. Note-se que esse setor apresentou picos nos valores médios ao longo dos anos (partindo de R\$ 677,39 em 2009; R\$ 1.208,43 em 2010, alcançando R\$ 1.760,29 em 2012 e uma queda brusca em 2013 para R\$ 201,04, alcançando o valor mínimo em 2014 de R\$ 121,62)<sup>5</sup>.

GRÁFICO 2 – VALOR MÉDIO DE OPERAÇÃO POR SEGMENTO DE ATIVIDADE (2009-2014)



FONTE: PNMPO, 2015. Elaboração própria.

Os dados da TABELA 5 permitem verificar a finalidade de crédito por clientes do PNMPO, de 2009 a 2014. Nesse período, uma grande parte dos clientes destina o crédito para capital de giro. Esse índice alcança o pico em 2010, quando

<sup>5</sup> Não há uma clara metodologia, por parte do PNMPO, de quais atividades especificamente compõem “outros” nos relatórios apresentados.

92,20% dos clientes destinaram o crédito acessado via PNMPO para o capital de giro.

A partir de 2011, é possível perceber que o investimento começa a ganhar alguma participação, embora ainda tímida (8,24%). Em 2012, cerca de 7,18% dos clientes destinaram o microcrédito a investimentos. Em 2013, aproximadamente 16,12% dos clientes destinaram o crédito ao investimento. Uma participação menor ocorre em 2014, quando esse índice chega a 12,95%.

TABELA 5 – CLIENTES DO PNMPO POR FINALIDADE DE CRÉDITO (2009-2014)

|                 | 2009                   |          | 2010                   |          | 2011                   |          |
|-----------------|------------------------|----------|------------------------|----------|------------------------|----------|
|                 | <b>Clientes ativos</b> | <b>%</b> | <b>Clientes ativos</b> | <b>%</b> | <b>Clientes ativos</b> | <b>%</b> |
| Capital de giro | 604.667                | 81,08%   | 824.203                | 92,20%   | 1.126.394              | 91,04%   |
| Investimento    | 51.849                 | 6,95%    | 61.936                 | 6,93%    | 101.930                | 8,24%    |
| Misto           | 89.217                 | 11,96%   | 7.752                  | 0,87%    | 8.882                  | 0,72%    |
| TOTAL           | 745.733                | 100,00%  | 893.891                | 100,00%  | 1.237.206              | 100,00%  |
|                 | 2012                   |          | 2013                   |          | 2014                   |          |
|                 | <b>Clientes ativos</b> | <b>%</b> | <b>Clientes ativos</b> | <b>%</b> | <b>Clientes ativos</b> | <b>%</b> |
| Capital de giro | 1.997.522              | 91,91%   | 2.235.313              | 83,36%   | 2.847.504              | 79,67%   |
| Investimento    | 156.064                | 7,18%    | 432.171                | 16,12%   | 462.736                | 12,95%   |
| Misto           | 19.744                 | 0,91%    | 14.001                 | 0,52%    | 263.724                | 7,38%    |
| TOTAL           | 2.173.330              | 100,00%  | 2.681.485              | 100,00%  | 3.573.964              | 100,00%  |

FONTE: PNMPO, 2015.

Por meio da TABELA 6 é possível verificar o volume de crédito do PNMPO por finalidade de crédito. Em todo o período analisado, o capital de giro representou mais do que 80% do volume de crédito do PNMPO.

Nesse conjunto de dados, destaca-se o fato de o investimento ter tido um aumento significativo entre os anos 2010 e 2011. Quando verificada a variação anual, o investimento quase duplicou sua participação no volume de crédito do PNMPO por finalidade de crédito, passando de 7,63% em 2010 para 13,28% em 2011.

Quando verificado os dados detalhados, percebe-se que esse aumento significativo ocorreu no último trimestre do ano de 2011, exatamente no mesmo período de lançamento do Programa Crescer (novembro de 2011).

TABELA 6 – VOLUME DE CRÉDITO DO PNMPO POR FINALIDADE DE CRÉDITO (2009-2014)

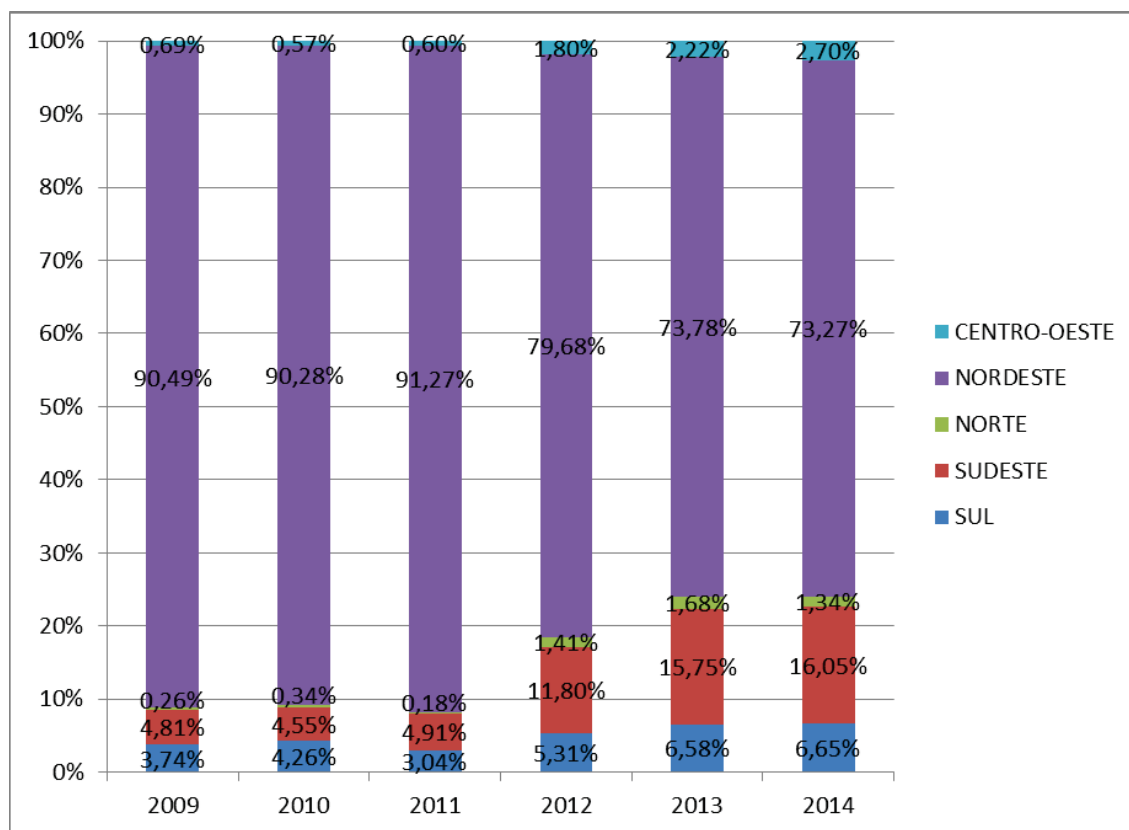
|                 | 2009          |         | 2010          |         | 2011           |         |
|-----------------|---------------|---------|---------------|---------|----------------|---------|
|                 | Valor (R\$)   | %       | Valor (R\$)   | %       | Valor (R\$)    | %       |
| Capital de giro | 1.838.551.847 | 80,50%  | 2.557.293.333 | 88,84%  | 3.210.451.659  | 85,50%  |
| Investimento    | 159.315.944   | 6,98%   | 219.635.902   | 7,63%   | 498.642.368    | 13,28%  |
| Misto           | 286.087.453   | 12,53%  | 101.465.386   | 3,53%   | 46.012.039     | 1,23%   |
| TOTAL           | 2.283.955.244 | 100,00% | 2.878.394.621 | 100,00% | 3.755.106.065  | 100,00% |
|                 | 2012          |         | 2013          |         | 2014           |         |
|                 | Valor (R\$)   | %       | Valor (R\$)   | %       | Valor (R\$)    | %       |
| Capital de giro | 5.158.330.259 | 82,70%  | 7.019.263.437 | 81,11%  | 9.653.553.143  | 83,76%  |
| Investimento    | 986.621.084   | 15,82%  | 1.532.275.947 | 17,71%  | 1.203.447.608  | 10,44%  |
| Misto           | 92.627.896    | 1,48%   | 102.218.046   | 1,18%   | 668.644.966    | 5,80%   |
| TOTAL           | 6.237.579.239 | 100,00% | 8.653.757.430 | 100,00% | 11.525.645.716 | 100,00% |

FONTE: PNMPO, 2015. Elaboração própria.

Ainda na TABELA 6, a partir de 2011, os investimentos assumem um participação de cerca de 15% no volume de crédito. Em 2014, parece haver uma tendência de *mix* entre investimento e capital de giro no PNMPO, pois o aplicação “mista” (capital de giroe investimento) do crédito salta de 1,18% em 2013 para 5,80% em 2014. Essa pode ser uma resposta – em termos de crédito – para o início do período recessivo vivido no país.

Quando o GRÁFICO 3 é analisado, percebe-se uma predominância da quantidade de contratos realizados no PNMPO na região Nordeste. Essa característica de predominância da região Nordeste se verifica nos três próximos gráficos – na análise da distribuição espacial do PNMPO em termos de contrato, clientes e valor concedido. Essa característica pode ser explicada, em grande parte, pela presença maciça do BNB na região. Outro fator que pode explicar é o fato de que, como se viu, o microcrédito no Brasil teve sua experiência pioneira nessa região.

GRÁFICO 3 – DISTRIBUIÇÃO DE CONTRATOS DO PNMPO (% POR REGIÃO) (2009-2014)



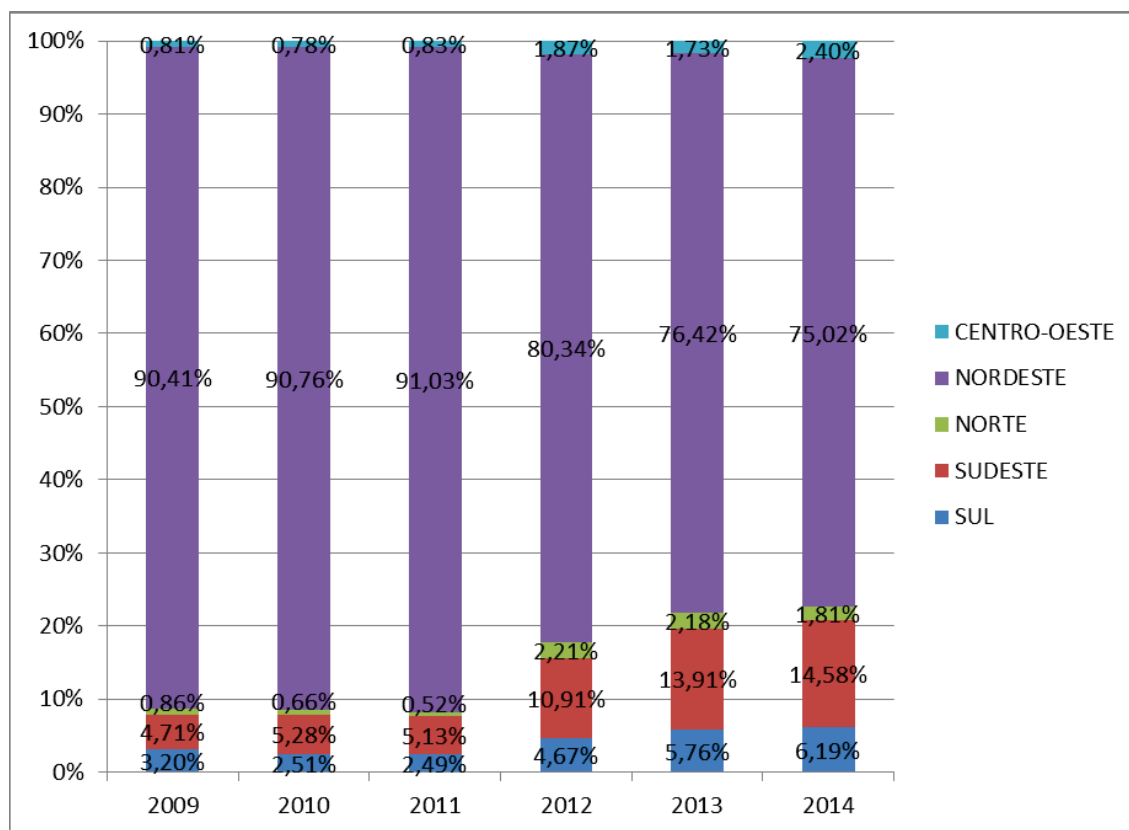
FONTE: PNMPO, 2015. Elaboração própria.

O GRÁFICO 4 apresenta a distribuição de clientes do PNMPO por região, entre os anos 2009 e 2014. Como ocorreu na distribuição de contratos, pode ser verificado uma certa hegemonia da região Nordeste no PNMPO. No entanto, desde 2011, essa tendência tem diminuído, saindo de 91,03% dos clientes em 2011 pertencentes a região Nordeste para 75,02% em 2014.

Neste caso, verifica-se que a expansão dos bancos públicos – conforme se verificará no GRÁFICO 5 – permitiu uma melhor distribuição espacial dos clientes, podendo atender a outras regiões devido a suas capilaridade e infraestrutura física.



GRÁFICO 4 – DISTRIBUIÇÃO DE CLIENTE DO PNMPO (% POR REGIÃO) (2009-2014)



FONTE: PNMPO, 2015. Elaboração própria.

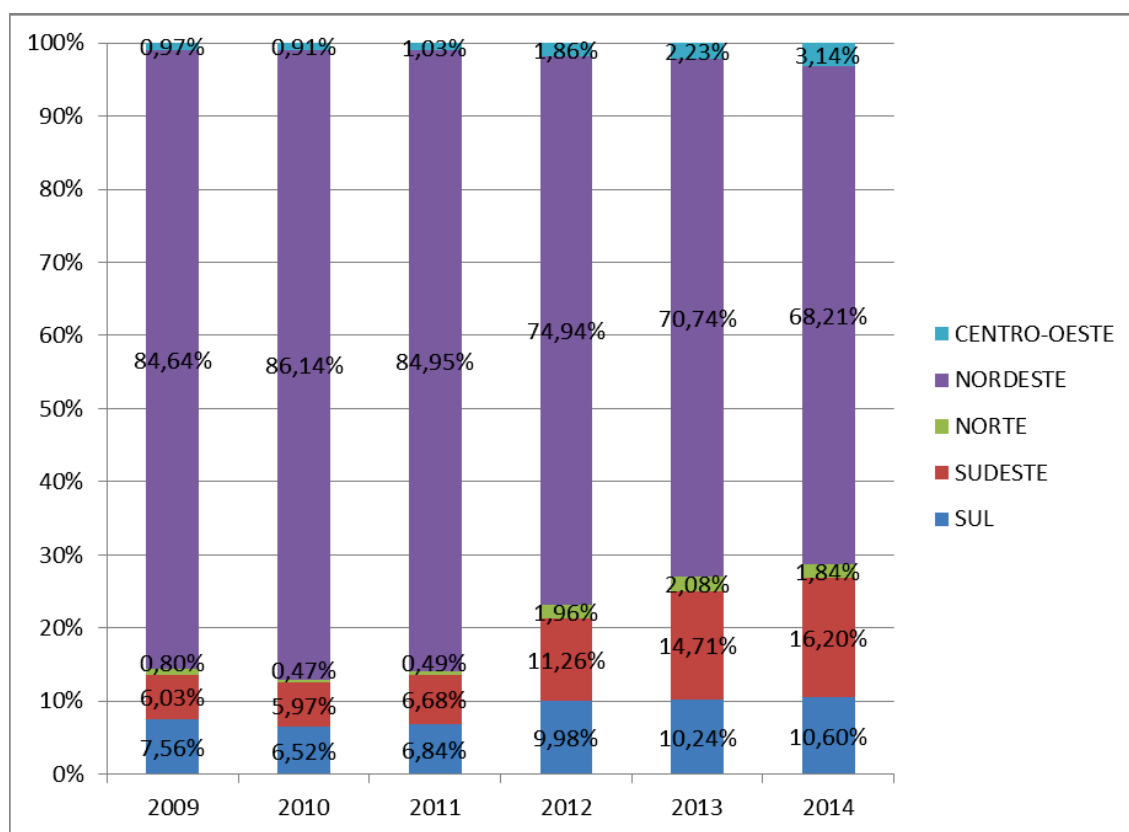
O valor da carteira do PNMPO pode ser analisado por meio do GRÁFICO 5. Assim como ocorreu com a quantidade relativa de clientes e de contratos, o valor da carteira relativo por região sofreu retração acentuada na região Nordeste, em detrimento da crescente participação das regiões Sudeste e Sul. Nas regiões Centro-Oeste e Norte, tem havido um tímido crescimento da carteira nominal do PNMPO.

De acordo com dados do Portal do Empreendedor, a distribuição de microempreendedores formalizados por região se apresenta da seguinte maneira: 50,6% dos microempreendedores estão na região Sudeste, seguida pela região Nordeste (19,9%), Sul (14,8%), Centro-Oeste (9%) e, por último, Norte (5,7%). Nesse sentido, verifica-se que o PNMPO ainda não está consoante a distribuição dos microempreendedores, principalmente na disparidade das regiões Nordeste e Sudeste. Como se verificou, tanto a distribuição de clientes, o valor da carteira como a distribuição de contratos do PNMPO têm alta concentração na região Nordeste,

enquanto a maior parte dos microempreendedores formalizados se encontram na região Sudeste.

Evidentemente, o PNMPO não necessita acompanhar “passo a passo” a distribuição de microempreendedores, até porque uma das prerrogativas do programa (e do microcrédito) é o atendimento a microempreendedores que não tenham acesso a crédito. Essa falha de mercado pode ser mais localizada na região Nordeste, por exemplo, do que na região Sudeste. No entanto, empiricamente se verifica que as dificuldades encontradas nas periferias de um grande centro da região Sudeste não diferem tanto das dificuldades encontradas nas regiões periféricas de grandes centros nordestinos.

GRÁFICO 5 – VALOR DA CARTEIRA DO PNMPO (% POR REGIÃO) (2009-2014)



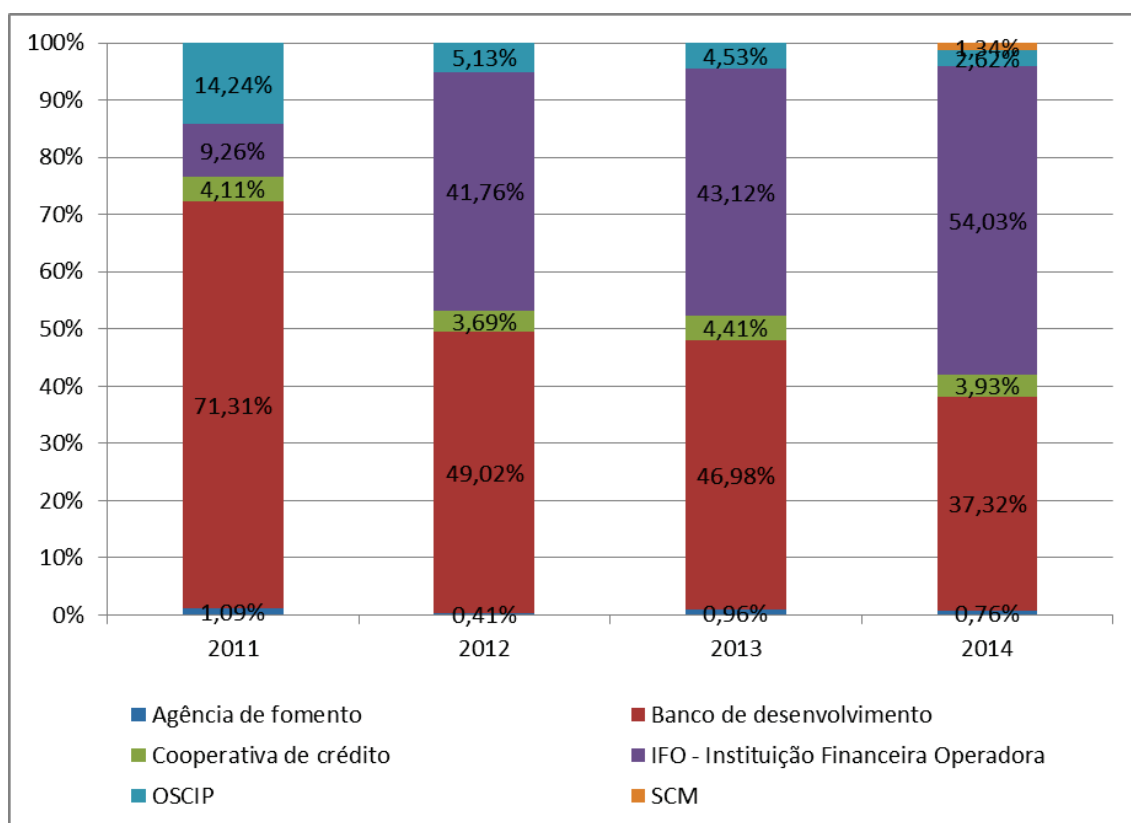
FONTE: PNMPO, 2015. Elaboração própria.

O GRÁFICO 6 permite avaliar a distribuição dos recursos por constituição jurídica. Em 2011, percebe-se uma predominância dos recursos sob administração ou repasses de bancos de desenvolvimento, com pouco mais de 71% dos recursos sob essas instituições. No mesmo ano, as OSCIPs ocupam a segunda posição nessa participação, com cerca de 14% dos recursos.

A partir de 2011, com o estímulo à participação dos bancos públicos – por meio do Programa Crescer – na atuação de microcrédito no Brasil, ocorre uma expansão das instituições financeiras nesse segmento, em especial Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste do Brasil e Banco da Amazônia.

Nessa linha, o salto significativo entre 2011 e 2012 das instituições financeiras (de 9,26% para 41,76%) ocorre principalmente em detrimento das participações dos bancos de desenvolvimento e das OSCIPs, que reduzem de 71,31% para 49,02% e 14,24% para 5,13%, respectivamente. A situação das OSCIPs é mais grave, no sentido de que continua a perder significativamente participação nos recursos do PNMPO, chegando a 2,62% em 2014.

GRÁFICO 6 – DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS POR CONSTITUIÇÃO JURÍDICA\* (%) (2011-2014)



FONTE: PNMPO, 2015. Elaboração própria.

NOTA: a constituição “banco cooperativo” foi concatenada a “cooperativas de crédito”.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi analisar a evolução da estrutura de microcrédito no Brasil, desde as primeiras experiências na década de 1970 até a atual configuração do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO).

Para isso buscou-se inicialmente avaliar o que realmente é considerado microcrédito. Demonstramos que a definição de microcrédito sofreu grandes alterações ao longo do tempo, sendo que atualmente é considerado microcrédito aquele “crédito de pequeno valor destinado à produção, sem garantias reais”. Numa terminologia mais avançada, essa definição é também de “microcrédito produtivo”. Nos casos em que há acompanhamento e avaliação de um agente de crédito nos empreendimentos, passa-se a considerar “microcrédito produtivo orientado”. Essa foi a definição que prevaleceu para reconhecer o microcrédito no âmbito das políticas públicas, sendo inclusive o mote conceitual do Programa Nacional do Microcrédito Produtivo Orientado.

Através dessa definição, partiu-se para a análise propriamente evolutiva das organizações e instituições envolvidas com o microcrédito no Brasil. A partir daí, o trabalho se dividiu nas variadas formas de organização – privadas ou públicas – que promoveram ou regularam as microfinanças – e especialmente o microcrédito. O objetivo dessa seção foi apresentar como o microcrédito foi se aperfeiçoando através das regulamentações, numa espécie de “diálogo” com as instituições envolvidas. Nesse sentido, foi possível verificar qual o nível de participação do Estado com o microcrédito. Concluímos que, considerando a década de 1970 como início das experiências de microcrédito, o Estado brasileiro só vem a participar tardia e ativamente destas políticas de incentivo ao microcrédito no final da década de 1990. Ou seja, durante 20 anos o microcrédito não teve apoio direto do Estado. Os primeiros anos de envolvimento, no final dos anos 1990, por meio do Comunidade Solidária, foram norteados pelo princípio da descentralização, ou seja, que as ações para a redução da pobreza também era um “dever” da sociedade civil (PELIANO, RESENDE, BEGHIN, 1995; PERES, 2005; RESENDE, 2000). Depois de 2002, ocorreram algumas alterações nas políticas sociais, com a extinção do Comunidade Solidária e criação do Bolsa Família, trazendo esse objetivo de redução de pobreza como um “problema de Estado”. Nesse sentido, o microcrédito tornou-se uma

ferramenta – para a políticas públicas – de geração de trabalho e renda. Com isso, adotou-se a modalidade “comercial” do microcrédito, em que se busca consolidar e gerar renda para acessar níveis socioeconômicos mais elevados. No entanto, a articulação dos atores que promoviam o microcrédito era ainda bastante atomizada. Notou-se a necessidade de criar uma rede de articulação do microcrédito produtivo orientado. Com isso, foi criado o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) em 2005.

Os resultados da análise dos dados do PNMPO mostraram que a eficácia do programa foi bastante significativa, em termos de evolução percentual do número de clientes e do volume da carteira. Nem mesmo a crise de 2008 foi capaz de retrain os números do PNMPO.

A análise dos dados do PNMPO permitiu identificar algumas questões sobre o programa. Entre elas, destacamos que algumas variáveis apresentaram comportamento de tendência até 2011 e que, subitamente, sofreram grandes modificações. Em grande parte, o Programa Crescer, lançado em 2011, perturbou as linhas de tendências que vinham se formando no PNMPO. Isso se verificou em quase todas as variáveis que se constituíam de valores ou distribuição geográfica. Como se verificou na análise, até 2011, havia uma altíssima concentração de recursos sendo investidos na região Nordeste. A partir de então, percebeu-se uma melhor distribuição desses recursos em todo o território nacional.

O Programa Crescer também apresentou impacto significativo sobre a destinação dos recursos do PNMPO, em que nos primeiros anos eram quase integralmente aplicados em capital de giro. A partir do lançamento do Crescer (2011), verificou-se uma melhora na destinação dos recursos para investimento ou na composição mista.

A partir de 2011, é verificada uma concentração de recursos do PNMPO nos bancos. Novamente, essa tendência pode ser explicada pelo Programa Crescer, que introduziu os bancos públicos federais na oferta de microcrédito. No entanto, as discussões verificadas na primeira seção deste trabalho apresentaram as dificuldades metodológicas, comunicativas – entre outras – dos bancos comerciais (sejam públicos ou não) com o microcrédito. Vale resgatar que a própria experiência de Yunus surgiu justamente da negativa de bancos comerciais de emprestarem recursos a mulheres de uma comunidade de Bangladesh. Nessa linha, pode-se

questionar se cabe justamente aos bancos a maior fatia dos recursos do PNMPO, como foi identificado.

Por fim, foi verificado que o microcrédito no Brasil não teve seu processo de evolução interrompido, visto que há muitos campos para essa modalidade de crédito se expandir no nosso país. Comprova-se, assim, que a gangorra stop-and-go de crescimento econômico do Brasil coloca muitas pessoas em situação de fragilidade social – quando não de pobreza extrema – ao menor revés da economia. Isso mostra a inevitabilidade do microcrédito como ferramenta de geração de trabalho e renda, por ser institucionalmente mais forte e articulado, tornando-se a ferramenta mais eficaz para esses microempreendedores.

## REFERÊNCIAS

- BANCO GRAMEEN. **Annual report 2000**. Disponível em: <<http://www.grameen.com/annualreport/annualreport2000/gb2000.html>>. Acesso em 03/08/2015.
- 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>
- BRASIL. Decreto-lei n. 9.790/1999 de 23 de março de 1999. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, p. 1, 24 mar. 1999. Seção 1, pt. 1.
- BRASIL. Decreto-lei n. 11.110/2005 de 25 de abril de 2005. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, p. 1, 26 abr. 2005. Seção 1, pt. 1.
- BRASIL. **Portal do Empreendedor**. Disponível em: <<http://www.portaldoempreendedor.gov.br/>> . Acesso em: 04/11/2015.
- COSTA, F. N da. **Microcrédito no Brasil**. Campinas: IE/UNICAMP, abr. 2010. Texto para Discussão n. 175. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/docdownload/publicacoes/textosdiscussao/texto175.pdf>>. Acesso em 01/08/2015.
- COUTINHO, L. G. et. al. Inclusão financeira no Brasil: o papel do BNDES. In: FELTRIM, L. E.; VENTURA, E. C. F.; DODL, A. V. B. (orgs.) **Perspectivas e desafios para inclusão financeira no Brasil: visão de diferentes atores**. Brasília: Bacen, 2009.
- DANTAS, V. A. **A tecnologia do microcrédito produtivo e orientado**. Brasília, 2005. Disponível em: <[http://www2.mte.gov.br/pnmpo/tecnologia\\_do\\_mcpo\\_fomatado.pdf](http://www2.mte.gov.br/pnmpo/tecnologia_do_mcpo_fomatado.pdf)>. Acesso em 10/09/2015.
- DINIZ, E. H. **Correspondentes bancários e microcrédito no Brasil: tecnologia bancária e ampliação dos serviços financeiros para a população de baixa renda**. São Paulo, RelatórioGVPesquisa, 2007. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/13365/EduardoDiniz%20correspondentes%20e%20microcredito.pdf>>. Acesso em 08/08/2015.
- FREITAS, A. F de. Organizações de microfinanças: inovações e desafios para a inclusão financeira. **Revista de Administração da UFSM**, v. 6, n. 1, p. 39-54, 2013.
- GIOVANINI, F. S.; NERI, M. C. Negócios Nanicos, Garantias e Acesso a Crédito. **Revista de Economia Contemporânea**. Rio de Janeiro, vol. 9, nº 03, p. 644-669, 2005.
- IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2009/>>. Acesso em 08/08/2015.

JACKELLEN, H. **O Programa da UNO de assistência a microempresas em Caruaru, Brasil**. Disponível em:  
<[http://www2.mte.gov.br/pnmpo/o\\_programa\\_uno.pdf](http://www2.mte.gov.br/pnmpo/o_programa_uno.pdf)>. Acesso em 02/11/2015.

LEVORATO, W.R. Microfinanças e o sistema bancário brasileiro. In: FELTRIM, L.E.; VENTURA, E.C.F.; DODL, A. B. (coords.). **Perspectivas e desafios para inclusão financeira no Brasil: visão de diferentes atores**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2009.

MARTINS, P.H. Diagnóstico do marco legal das microfinanças no Brasil. Brasília: **Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado**, 2008. Disponível em:<[http://acesso.mte.gov.br/data/files/FF8080812B62D40E012B6E119CBE6C1D/Diagnostico\\_Marco\\_Legal\\_Microfinancas.pdf](http://acesso.mte.gov.br/data/files/FF8080812B62D40E012B6E119CBE6C1D/Diagnostico_Marco_Legal_Microfinancas.pdf)>. Acesso em 11/10/2015.

MIGUEL, A. C. **Política de Microcrédito no Governo Lula: a constituição de um mercado de microfinanças via política pública**. Florianópolis, 2011. Disponível em:  
<[http://www.forumcienciapolitica.com.br/edicoesanteriores/2011/especific\\_files/papers/GT4590.pdf](http://www.forumcienciapolitica.com.br/edicoesanteriores/2011/especific_files/papers/GT4590.pdf)>. Acesso em 02/11/2015.

MONTORO, G. **Atuação do BNDES em microcrédito**. Disponível em <[http://www.bcb.gov.br/pre/evnweb/atividade/19nov\\_l%20Painel\\_Guilherme%20Montoro\\_201012161441570470.pdf](http://www.bcb.gov.br/pre/evnweb/atividade/19nov_l%20Painel_Guilherme%20Montoro_201012161441570470.pdf)>. Acesso em 11/10/2015.

NERI, M. C. **Pagando a promessa do microcrédito: institucionalidade e impactos quantitativos e qualitativos do CrediAmigo e do Comunidade**. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, CPS, 2009. Disponível em: <[http://www.cps.fgv.br/ibrecps/credi3/Neri\\_Texto.pdf](http://www.cps.fgv.br/ibrecps/credi3/Neri_Texto.pdf)>. Acesso em 10/07/2015.

PAULA, C.G de. Bancos comunitários, organizações de solidariedade?. **Anais: Encontros Nacionais da ANPUR**, v. 15, 2013. Disponível em: <<http://unuhostpedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/4276>>. Acesso em 11/10/2015.

PEREIRA, A.C. et al. **Massificação das microfinanças no Brasil: análises e propostas**. In: FELTRIM, L.E.; VENTURA, E.C.F.; DOLD, A.B. (Coords.). **Perspectivas e desafios para inclusão financeira no Brasil: visão de diferentes atores**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2009.

RHYNE, E.; OTERO, M. **Microfinance through the next decade: Visioning the who, what, where, when and how**. ACCION International, 2006. Disponível em: <[http://www.microfinancegateway.org/sites/default/files/mfg-en-paper-microfinance-through-the-next-decade-visioning-the-who-what-where-when-and-how-2006\\_0.pdf](http://www.microfinancegateway.org/sites/default/files/mfg-en-paper-microfinance-through-the-next-decade-visioning-the-who-what-where-when-and-how-2006_0.pdf)>. Acesso em: 11/10/2015.

RIBEIRO, D. A. **Microcrédito como meio de desenvolvimento social**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito Milton Campos, Nova Lima, 2009.

SILVA, J.; GONÇALVES, S. M. S.; CALOU, A. L. Os bancos comunitários como instrumento de desenvolvimento socioeconômico de territórios: investigando as



singularidades destas experiências de finanças solidárias. In: **Encontro Nacional da ANPAD**, XXXI, 22-26 de setembro de 2007, Rio de Janeiro, 2007.

SILVA, R. V. M.; GÓIS, L. S. **As diferentes metodologias de microcrédito no mundo e no Brasil**. 2007. Disponível em: <[http://www.mte.gov.br/pnmpo/metodologias\\_microcredito.pdf](http://www.mte.gov.br/pnmpo/metodologias_microcredito.pdf)>. Acesso em 15/07/2015.

SEGUNDO, J. J. M. N. Banco Palmas... um caminho. [Versão eletrônica]. **Boletim Responsabilidade Social e Ambiental do Sistema Financeiro**, v. 3, n. 29, p. 1-2, 2008.

SOARES, M. M. ; SOBRINHO, A. D. M. **Microfinanças: o papel do Banco Central do Brasil e a importância do cooperativismo de crédito**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2008.

PELIANO, A. M. T. M.; RESENDE, L. F. L.; BEGHIN, N. O comunidade solidária: uma estratégia de combate à fome e à pobreza. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, v. 12. p. 19-38. 1995. . Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/139/141>> Acesso em 03/08/2015.

PERES, T. H. A. Comunidade Solidária: a proposta de um outro modelo para as política sociais. **Civitas**, Porto Alegre, v. 5. n. 1, p. 109-126, jan.-jun. 2005. Disponível em:

<[http://www.unisc.br/portal/upload/com\\_arquivo/comunidade\\_solidaria\\_a\\_proposta\\_de\\_um\\_outro\\_modelo\\_para\\_as\\_politicas\\_sociais.pdf](http://www.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/comunidade_solidaria_a_proposta_de_um_outro_modelo_para_as_politicas_sociais.pdf)>. Acesso em 01/01/2015.

RESENDE, L. F. L. **Comunidade Solidária: uma alternativa aos fundos sociais**. Texto para discussão 725. Brasília: IPEA; 2000. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2346/1/TD\\_725.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2346/1/TD_725.pdf)>. Acesso em 01/11/2015.

TESSAROLO, E. M.; KROHLING, A. A passagem do Programa Comunidade Solidária para o Programa Bolsa Família: continuidades e rupturas. **CAOS - Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, João Pessoa, n. 17, p. 74-92, 2011. Disponível em: <<http://www.cchla.ufpb.br/caos/n17/6.%20TESSAROLO.pdfKHROLING%20PBF%2074-92.pdf>>. Acesso em 15/07/2015.

YUNUS, M. **O banqueiro dos pobres**. São Paulo: Editora Ática, 2000.

ZOUAIN, D.M.; BARONE, F.M. Excertos sobre política pública de acesso ao crédito como ferramenta de combate à pobreza e inclusão social: o microcrédito na era FHC. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 2, p. 369-380, abril de 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122007000200010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122007000200010&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 30/05/2015.> Acesso em 10/07/2015.