

INFORMAÇÃO DE CRÉDITO: UM MEIO PARA AMPLIAR O ACESSO DOS MAIS POBRES AO SISTEMA FINANCEIRO

Gilson Bittencourt¹, Reginaldo Magalhães² e
Ricardo Abramovay³

1. Apresentação

Há apenas três anos, um trabalho do Banco Mundial (Kumar, 2004) estabelecia diagnóstico severo sobre a capacidade do sistema financeiro em atender as demandas de populações vivendo próximo à linha de pobreza no Brasil: somente 40% da clientela potencial possuíam uma conta bancária e o acesso ao crédito, bem como a outros serviços financeiros, era severamente restrito para populações desprovidas de garantias e contrapartidas a oferecer aos bancos.

Desde o início do atual Governo esta situação alterou-se de maneira significativa. Os bancos comerciais de varejo pertencentes ao Estado implantaram políticas voltadas à abertura de contas sem necessidade de comprovação de fonte de renda estável e sequer de um endereço: são contas que funcionam com base num cartão eletrônico. Entre agosto de 2003 e junho de 2005, nada menos que 5,25 milhões destas contas foram abertas.

Ao mesmo tempo, pela primeira vez na história do País, começa a ser construída uma política voltada ao oferecimento de crédito para a população de baixa renda numa escala massiva e com tecnologias de empréstimo inéditas. Rompe-se assim uma espécie de quadratura do círculo da sociedade brasileira em que o sistema bancário formal parecia totalmente inapto a oferecer serviços àqueles que não podiam com ele relacionar-se por não disporem de garantias e contrapartidas, embora necessitassem destes

¹ Mestre em economia pelo IE/UNICAMP, Assessor do Ministério da Fazenda para Microcrédito - gilson.bittencourt@fazenda.gov.br - É importante assinalar que os pontos de vista expressos neste trabalho não refletem necessariamente as posições do Ministério da Fazenda.

² Mestrando em Ciência Ambiental na USP e consultor nas áreas de desenvolvimento e microfinanças - reginaldo-sm@uol.com.br

³ Professor Titular do Departamento de Economia da FEA e do Programa de Ciência Ambiental da USP - Pesquisador do CNPq - www.econ.fea.usp.br/abramovay/

serviços. Se até recentemente os mais de 26 mil correspondentes bancários existentes no País serviam apenas para o pagamento de contas e, no máximo, para depósitos de poupança, eles começam agora a desempenhar funções típicas de organizações financeiras podendo até realizar empréstimos e abrir contas correntes – desde que supervisionados pelos bancos aos quais estão vinculados, bem entendido.

Este texto procura responder a duas questões:

- a) em que tipo de sistema de informação baseia-se a oferta de serviços a segmentos da população até então distantes do sistema bancário?
- b) Que novos sistemas de informação (formais e informais) vão sendo criados conforme o acesso aos serviços bancários se amplia?

O trabalho apóia-se em três idéias centrais:

- a) Existem técnicas bancárias que permitem ampliar o acesso ao crédito de consumo e de baixo montante para populações de baixa renda, sobre a base de sistemas de informação cujos custos são relativamente baixos. Estas técnicas começam a ser aplicadas hoje, por parte de bancos comerciais de varejo pertencentes ao Governo, nomeadamente o Banco do Brasil – por meio do Banco Popular do Brasil – e a Caixa Econômica Federal. Alguns bancos privados com rede de agências especialmente capilarizada (como o Bradesco) também participam ativamente deste movimento⁴.
- b) A ampla utilização de serviços financeiros por parte de populações vivendo próximo à linha de pobreza⁵ exige organizações especialmente voltadas a este objetivo e um sistema de informações que lhes é particular.
- c) As técnicas em que se apóia o microcrédito produtivo não se confundem com aquelas capazes de ampliar o acesso ao crédito de consumo para populações de baixa renda: redes sociais são, nestes casos, especialmente importantes.

⁴ O Bradesco acaba de fazer um acordo pelo qual, nos próximos três anos, será o financiador exclusivo das vendas das Casas Bahia, organização conhecida por atingir populações de baixa renda. Numa primeira etapa, o Bradesco vai reforçar o *funding* das Casas Bahia em ao menos R\$ 100 milhões mensais. A expectativa é que este montante cresça gradualmente atingindo R\$ 3 bilhões em um ano. Numa segunda etapa o Bradesco poderá instalar quiosques para vender produtos financeiros nas Casas Bahia (cartões de crédito, seguros). Acordos envolvendo a participação bancária no financiamento de grandes organizações varejistas têm se tornado comum nos últimos meses no Brasil (*Valor Econômico*, 26/11/04).

⁵ Ver Abramovay, org. (2004).

2. Limites da informação nas instituições de microcrédito

Uma questão pouco explorada por técnicos e estudiosos que atuam com microcrédito no Brasil é que em uma boa parte dos países onde o microcrédito urbano avançou, a instituição operadora era um banco, e, portanto, podia fornecer outros serviços financeiros além do crédito⁶. Outra situação muito comum era a de Instituições de Microcrédito (IMC's) que atuavam em países onde o sistema financeiro era pouco desenvolvido (ou pouco regulado pelos respectivos bancos centrais), permitindo que estas instituições fornecessem outros serviços financeiros, como a captação de recursos da população através de depósitos à vista ou a prazo. Desta forma, as IMC's podiam distribuir o conjunto de seus custos em outros serviços, além de terem uma parcela de seu *funding* obtido com recursos dos próprios clientes.

No Brasil, a maioria das IMC's foi constituída para atuar exclusivamente no fornecimento de microcrédito produtivo, a exemplo das Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCM) e das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)⁷ concentrando todos os seus custos e receitas na operação de crédito. Apesar de os bancos terem despendido pouca ou nenhuma atenção à população de baixa renda até hoje no Brasil, o sistema financeiro é muito desenvolvido e regulado, não existindo, a médio prazo, nenhuma possibilidade para que o Banco Central autorize estas instituições de microcrédito a atuarem diretamente na captação de recursos de seus clientes, com exceção da permissão já concedida às cooperativas de crédito.

Estas diferenças são significativas e poderão influenciar fortemente no futuro das IMC's no Brasil, especialmente quando tiver início a vigorosa redução das taxas de juros da economia brasileira. Mesmo o Grammen Bank, que era considerado uma instituição sustentável economicamente, operava com taxas de juros nominais entre 18% e 35% ao ano, taxa considerada baixa quando comparado com algumas instituições de microcrédito brasileiras que afirmam somente garantir sustentabilidade econômica com uma taxa de juros entre 4 a 6% ao mês, ou seja, quase 100% ao ano. Muitas destas IMC's acabam

⁶ Ver, por exemplo Gremaud e Toneto Jr. (2003).

⁷ As SCM são formadas normalmente por pessoas com experiência no sistema financeiro que procuram um nicho de mercado e funcionam, na prática, como verdadeiras *factorings*, empresas privadas de empréstimos de recursos contra determinadas garantias. São fiscalizadas pelo Banco Central, mas não podem captar recursos junto ao público. As OSCIP's são organizações voltadas a descentralizar a prestação de um conjunto variado de serviços públicos, entre eles, o crédito. Funcionam sobre a base de um contrato estabelecido com o Ministério da Justiça e não sofrem fiscalização direta do Banco Central. Razão pela qual podem emprestar a pessoas que têm seus nomes assinalados em cadastros negativos de crédito.

viabilizando-se somente com apoio das prefeituras e governos estaduais, além de concentrar sua arrecadação somente nas operações de crédito, o que acaba sendo insuficiente para sustentar os elevados custos inerentes ao microcrédito produtivo orientado. Apesar disso, a alegação comum das IMC's para sua dificuldade operacional tem sido a falta de recursos para *funding* e não a sua limitada fonte de renda e elevada despesa operacional.

Não se pode esquecer, porém, que o método de trabalho das organizações de microcrédito embute uma importante externalidade positiva: o agente de crédito é um elemento central na ampliação da rede de relações sociais de seus clientes e opera, freqüentemente como uma espécie de “extensionista”, oferecendo conselhos – ainda que informais – sobre a organização do negócio e auxiliando, portanto, em sua viabilização. Juntamente com os círculos sociais localizados – aval solidário e outras formas de monitoramento pelos pares, por exemplo – o agente de crédito é uma fonte básica de informação sobre o cliente. Mas é um sistema de informação pouco eficiente (Navajas, 2003), por cinco razões básicas.

- a) Não se apóia na construção de um histórico formalizado sobre as operações desenvolvidas pelo cliente e do qual este possa fazer uso em sua relação com outras organizações financeiras.
- b) O agente de crédito passa a deter pessoalmente as informações sobre o cliente. É muito comum que as organizações de microcrédito disputem os funcionários umas das outras, pois é uma forma de obter clientes, ou seja, um conjunto de informações que se encontra em mãos dos agentes de crédito⁸.
- c) O sistema de informações baseado estritamente em redes locais de confiança coordenadas por um agente de crédito tende a confinar os mercados financeiros a um âmbito local, bloqueando a mobilidade social e geográfica de seus participantes. A “externalidade de rede” própria aos sistemas de garantia baseados em aval solidário não permite a formação de um histórico que acompanhe o indivíduo caso ele se insira em outras regiões ou mesmo quando ele se tornar cliente bancário.
- d) O sistema de informações, nestes casos, depende da quantidade de clientes que podem ser atendidos por um agente de crédito e, portanto, fica seriamente limitado. É difícil imaginar que um sistema com este tipo de funcionamento possa massificar-se.

⁸ Michel Ferrary (1999) mostra que este não é um traço apenas dos sistemas de microcrédito: no próprio sistema bancário formal a carteira de crédito apóia-se, em grande parte, sobre contatos informais e personalizados que passam a ser detidos pelos gerentes e não pela organização como um todo.

Informação de crédito: um meio para ampliar o acesso...

- e) A manutenção de um sistema tão dependente da atuação do agente de crédito tem custos cobertos até aqui por taxas de juros mais altas que as cobradas por organizações deste tipo em outros países do mundo e também – em menor escala – pelo aporte de recursos vindos das próprias prefeituras. O horizonte de redução das taxas de juros praticadas no Brasil – que se situam entre as mais altas do mundo – torna problemática a sustentação financeira das organizações que delas dependem.

A maioria das IMC's municipais no Brasil foi constituída a partir de iniciativas de prefeituras administradas pelo Partido dos Trabalhadores (PT), como Porto Alegre, Blumenau, Belém, Recife, Santo André, entre outras. Estas instituições cresceram dentro de um ambiente de **pouca disputa com o sistema financeiro tradicional**, mesmo porque os bancos comerciais nunca haviam tido uma ação mais direta focada nos empreendedores informais de baixa renda. É importante salientar que estas organizações nunca conseguiram massificar suas operações. A carteira ativa do *São Paulo Confia*, organização de microcrédito ligada à Prefeitura de São Paulo atinge cerca de 5.000 clientes. É bem verdade que as avaliações a seu respeito mostram que consegue chegar, de fato, a populações vivendo em situação de pobreza e que sua inadimplência é baixa⁹: mas nada indica que, com suas atuais técnicas de empréstimo, seja capaz de fazer com que suas operações tenham um impacto social significativo. Segundo seus dirigentes, a razão disso está na falta de *funding*. É pouco provável, entretanto – e esta é uma das questões de pesquisa importante que emerge deste trabalho – que seja um sistema passível de massificação num país como o Brasil: seus altos custos para os participantes (reuniões, risco de avalizar créditos de outros indivíduos) poderiam ser evitados por sistemas informatizados que permitissem que as organizações financeiras baseassem suas decisões no histórico dos indivíduos. Isso é ainda mais verdadeiro quando a demanda de recursos atinge um volume que ultrapassa o que tipicamente se caracteriza como microcrédito.

Na raiz desta impossibilidade de massificação do microcrédito por parte das organizações que nele atualmente se especializam está a ausência de um **sistema de partilha de informações positivas de crédito**. É preciso assinalar que o sistema

⁹ Ver DIEESE, 2003. Para outras organizações de microcrédito em São Paulo, ver Coelho *et al.*, 2003. Não há qualquer estudo no Brasil fazendo um balanço geral sobre as organizações de microcrédito e sabe-se que o bom desempenho encontrado nos trabalhos aqui citados não pode ser generalizado. A dispersão de métodos de trabalho e de técnicas de informação é imensa, o que impede que haja critérios homogêneos de avaliação das organizações.

bancário como um todo só recentemente vem-se preocupando com a construção deste sistema. No caso das organizações de microcrédito, a situação é especialmente grave, pois – diferentemente de países asiáticos, andinos ou do México – em geral não há no Brasil concorrência entre as organizações de microcrédito no interior de uma mesma localidade. Portanto, as informações confinam-se a cada organização e, de certa forma, a cada agente de crédito. Cada organização de microcrédito mantém um cadastro próprio de seus clientes, não ocorrendo troca de informações entre elas. Uma central de informação somente terá importância para as IMC's quando houver uma concorrência mais efetiva: seu sucesso conjunto dependerá de sua capacidade de partilhar informações. É o que parece ser o caminho para a massificação de suas operações, até aqui restritas a uma escala quase experimental.

Para as pessoas que têm acesso ao sistema financeiro formal, esta questão começa a ser solucionada, pois o Banco Central determinou que um cliente pode levar seu histórico bancário de uma instituição financeira para outra, o que deve facilitar a concessão de empréstimos, pelo aumento da concorrência entre as instituições.

As organizações de microcrédito enfrentam um dilema fundamental em sua organização. Por um lado, elas procuram voltar-se a um público excluído do acesso ao sistema bancário formal e, portanto, empobrecido. Por outro lado, entretanto, os clientes de maior renda são os capazes de lhes trazer maiores benefícios: a tendência é que elas queiram manter estes clientes e não permitir que eles façam da organização de microcrédito um passo no caminho de sua bancarização. Com o tempo, o valor demandado tende a aumentar, exigindo mais recursos por parte da IMC's, dificultando o atendimento de novos clientes. A rentabilidade que um cliente antigo pode trazer à IMC é um estímulo a que seja mantido nesta organização financeira, mesmo que este já tenha condições de acessar recursos de crédito em uma instituição convencional, inclusive com taxas de juros menores.

Há clientes das IMC's com conta corrente em bancos. Isso não significa que tenham acesso a crédito nestas instituições. Por outro lado, como a maioria das IMC's do Brasil se constituiu encarando o sistema bancário como inimigo, o resultado é que não se criaram sistemas de partilha de informação entre organizações de microcrédito e bancos. Os bancos tendem a ser tratados como concorrentes e não como parceiros.

Em suma, não há indicação de que atualmente as organizações de microcrédito sirvam como meio para propiciar o acesso ao sistema bancário de populações que a ele não conseguem chegar em virtude de sua incapacidade patrimonial ou de oferecimento de contrapartidas. Estas organizações deixam de cumprir, portanto, o que seria uma de suas funções básicas. Ao mesmo tempo, exatamente por não estabelecerem

uma relação de cooperação com o sistema bancário, suas chances de alcançar resultados sociais expressivos, no contexto brasileiro, são muito limitadas.

3. PRONAF: alcance e problemas da massificação

O Brasil conseguiu nos últimos dez anos ampliar de maneira notável a base social de sua política de crédito agropecuário. Até o início dos anos 1990, parcela muito restrita dos agricultores familiares conseguia acesso ao financiamento. Hoje o crédito chega a mais de um milhão e meio de famílias, num total de estabelecimentos familiares que deve girar em torno de 4,5 milhões. Para que se tenha uma idéia do que isso representa, a comparação com o negócio por conta própria metropolitano e urbano é ilustrativa. A pesquisa do IBGE estimou a existência de 10,3 milhões de empreendimentos pertencentes à economia informal urbana. Destes, menos de 300 mil obtiveram crédito bancário. A comparação com os 30% de estabelecimentos agropecuários familiares que obtêm crédito é suficiente para mostrar um contraste que só se explica em função da adoção de políticas públicas voltadas a fortalecer a agricultura familiar.

O importante para os objetivos deste trabalho é descrever os sistemas de informação que permitiram esta massificação do acesso ao crédito aos agricultores familiares. Eles mostram soluções interessantes, mas, ao mesmo tempo, uma imensa dependência de garantias oferecidas pelo Estado e que não envolvem o fortalecimento da relação comercial entre agricultores e sistemas bancários.

3.1. O sistema local de informações

Para fazer a gestão do PRONAF, governo e bancos precisam analisar um grande conjunto de informações. Do ponto de vista do governo federal, as informações mais importantes são as que comprovem que o candidato ao financiamento se enquadra nos critérios legais de acesso ao programa (Abramovay e Veiga, 1999). Para os bancos as principais informações são as que possibilitam uma avaliação do risco de crédito.

A **Declaração de Aptidão do Pronaf (DAP)** é o documento que comprova o exercício da atividade na agricultura familiar, condição para ter acesso e para enquadramento nas diferentes linhas de crédito. As informações analisadas para enquadramento dos beneficiários são o tamanho da propriedade agrícola, a renda familiar, local de residência e número de empregados. A declaração é prestada por agentes credenciados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário. Para a linha de crédito destinada à agroecologia é necessária ainda uma declaração complementar fornecida por empresa credenciada conforme normas definidas pelo ministério.

Os **projetos técnicos** são utilizados pelo governo para controle da aplicação do financiamento nas atividades permitidas pelo programa. Para os bancos, este é um dos meios para avaliar a capacidade de pagamento dos financiamentos. Por isso, os projetos técnicos deveriam – em tese – demonstrar a capacidade produtiva, representada por terra, mão-de-obra familiar, acompanhamento técnico e taxa interna de retorno compatível com os limites de endividamento e as condições financeiras estabelecidas para a operação pretendida no programa de investimento. Para o financiamento de agricultores de renda baixa é solicitada apenas uma proposta simplificada de crédito.

A DAP e o projeto técnico são os dois meios pelos quais se estabelece a relação entre beneficiários do PRONAF e governo. Uma relação que é sempre intermediada por outras organizações como sindicatos, movimentos sociais, cooperativas, órgãos de assistência técnica e conselhos municipais de desenvolvimento rural.

O PRONAF deu lugar à construção pelo interior de todo o Brasil de inúmeros fundos de aval para garantir os empréstimos bancários. No Sul do Brasil, estes fundos de aval tiveram papel importantíssimo para vencer a resistência dos bancos em conceder empréstimos do PRONAF em seus anos iniciais. Estes fundos de aval enfrentaram, porém, dois problemas importantes.

- a) Formados inicialmente por recursos das prefeituras, pesava sobre eles a suspeita legal que fossem uma forma de se utilizar recursos públicos para cobrir despesas vindas de atores privados: ainda que voltado a pessoas pobres, isso não é permitido pela legislação brasileira.
- b) Em caso de não pagamento, o banco acionava imediatamente o fundo de aval, sem ter nenhuma obrigação de cobrar a dívida do tomador do empréstimo.

Além disso, um dos maiores problemas para o governo e para os agricultores tem sido a fragilidade dos projetos técnicos. Elaborados no atacado por escritórios de assistência técnica, públicos ou privados, pouco equipados e sem recursos, visam apenas justificar uma exigência de forma burocrática. O baixo valor de remuneração da assistência técnica (até 2% do valor do contrato) inviabiliza um acompanhamento técnico individual e rigoroso. Assim, muitos produtores, principalmente os mais pobres, recebem financiamentos para projetos de baixa viabilidade técnica ou econômica, com reduzida capacidade de pagamento, portanto, sendo denunciado pelas organizações da agricultura familiar, como um dos principais motivos de inadimplência no programa.

Os empréstimos do PRONAF subordinam-se ao Manual do Crédito Rural, legislação federal voltada à regulamentação do tema, para o conjunto da agricultura. A razão disso, é que o *funding* deste crédito vem de recursos estatais, parte dos quais

fortemente subsidiados, inclusive no que se refere à agricultura patronal. Ora a inadequação deste instrumento para as necessidades dos segmentos mais pobres da agricultura familiar é flagrante. O Manual de Crédito Rural define que a exigência de cadastro de clientes e a realização de fiscalização de operações, no âmbito do crédito rural, ficam a critério das instituições financeiras. Os cadastros contam com informações sobre renda, produção, composição familiar e ativos produtivos, em geral informações declaradas pelos clientes, e informações obtidas através de documentos oficiais emitidos por cartórios, como títulos de propriedade e certidões negativas. Não é difícil perceber o quanto estas exigências encarecem as operações bancárias e tendem a afastar as organizações financeiras dos agricultores de menor porte.

Já as consultas às centrais de informações de crédito identificam a existência de dívidas e protestos junto ao comércio, outras instituições financeiras e órgãos públicos. Até recentemente, os agentes financeiros eram proibidos de conceder financiamento a quem tivesse qualquer restrição cadastral. No início de 2005, o Conselho Monetário Nacional aprovou uma Resolução passando para as próprias instituições financeiras o poder de decisão sobre a realização de empréstimos para quem tem restrição cadastral¹⁰. Além disso, as instituições financeiras exigem dos proponentes, no momento da formalização do crédito, declaração minuciosa, a respeito do montante de crédito obtido em outras instituições ao amparo de recursos controlados do crédito rural e dos fundos constitucionais de financiamento regional. São, porém informações insuficientes para uma análise mais rigorosa dos riscos, especialmente devido às características sociais do público atendido pelo programa, como endividamento em mercados financeiros informais e uso de casas comerciais não conveniadas ao Serasa e SPC.

O acesso a informações determinantes para a gestão do risco torna-se quase inviável quando a relação é direta entre banco e clientes. Os agricultores participam de círculos sociais absolutamente distintos daqueles freqüentados por gerentes de bancos, o que impossibilita a estes o acesso a informações sobre a vida social e financeira daqueles.

Por este motivo, alguns bancos adotam como estratégia de redução da assimetria de informação, a parceria com organizações que tenham maior proximidade com os clientes. Em alguns municípios o Banco do Brasil forma parcerias com sindicatos de trabalhadores rurais e/ou associações de produtores que fazem um trabalho prévio de

¹⁰ O CMN também permitiu a realização de empréstimos para pessoas que emitiram cheques sem fundo, a realização de empréstimos para quitar outros empréstimos e eliminou a exigência de Procuração Pública para concessão de crédito para analfabetos.

Gilson Bittencourt, Reginaldo Magalhães e Ricardo Abramovay

seleção de clientes, preenchimento de cadastros e consultas às centrais de informação. Todas as instituições financeiras buscam também obter informações através de contatos informais com comerciantes e entre os gerentes das demais instituições financeiras. Porém, em geral a rede de informações das cooperativas de crédito é mais completa, eficiente e de menor custo que os canais de informações que os bancos dispõem.

Algumas cooperativas de crédito organizam redes de informações com associações comunitárias, cooperativas de produção, sindicatos e ONG's. Estas redes possibilitam às cooperativas obterem informações mais completas sobre os seus cooperados, melhores projetos técnicos e uma análise mais precisa sobre os riscos do financiamento. Parcerias entre bancos públicos, especialmente o Banco do Brasil, e cooperativas de crédito para repasse de PRONAF, ampliam e facilitam os fluxos de informações sobre os clientes.

3.2. O paradoxo - e os custos - de um acesso precário

Conforme o PRONAF foi aprofundando seu alcance social, ele também foi ampliando os mecanismos de transferência de renda aos agricultores e aos bancos, estes últimos para que trabalhassem com um público que não fazia parte de sua clientela habitual. Encontra-se aí o maior ponto de estrangulamento do Programa: não só seus custos são altos, mas ele não conseguiu erguer a massificação do crédito sobre a base de sólidos sistemas de informação que ampliassem as condições de acesso dos mais pobres aos bancos. As funções de um bom sistema de informação foram substituídas, em resumo, por garantias estatais. A maneira de se chegar a agricultores situados na base da pirâmide social consistiu em estabelecer regras legais estratificando o público e concedendo aos agricultores subvenções tanto mais generosas quanto mais precária sua situação. Aos bancos, foram garantidos pagamentos pela prestação do serviço de oferta do crédito e a garantia completa sobre os empréstimos para os segmentos mais pobres. O resultado é o paradoxo da ampliação do crédito com precária bancarização de seus beneficiários. Vejamos a questão mais de perto.

Para os agricultores do Grupo A do Pronaf (linha de crédito de investimento de até R\$ 18 mil que é destinado a agricultores assentados e para os beneficiários do crédito fundiário), o governo assume 100% do risco das operações, paga um spread de 2% aa sobre o saldo devedor e mais 2% aa sobre o valor efetivamente recebido pelos bancos (a título de performance). É importante destacar que estes financiamentos têm prazo de 10 anos, incluindo até 4 anos de carência e a taxa de juros é de 1,15% ao ano, com direito a um bônus adicional de adimplência de 40% do valor de cada parcela paga em dia. Mesmo nestas condições, caso o governo não assumisse

PESQUISA & DEBATE, SP, volume 16, número 2(28), pp. 203-248, 2005

integralmente o risco, dificilmente uma instituição financeira atuaria com este público. Para algumas organizações sociais representativas dos agricultores assentados, bem como para muitos dos próprios assentados, o tempo de espera à beira da estrada (acampamentos) já representa o pagamento pela terra a ser recebida via reforma agrária, bem como o crédito de instalação, moradia e o financiamento do Pronaf A. Com isso, muitos agricultores assentados, mesmo que com condições de efetivar o pagamento de seus financiamentos, não o fazem por opção política ou ideológica, dificultando uma avaliação mais precisa do problema da inadimplência nesta categoria social e do próprio desempenho dos assentamentos no Brasil.

Outro problema enfrentado pelos agricultores familiares diz respeito à forma de enquadramento de suas velhas dívidas e novas operações realizadas pelos bancos (taxa de risco). Conforme determinação do Conselho Monetário Nacional (Resolução 2.682), se uma dívida está enquadrada com risco H (mais de 180 dias de atraso), o banco precisa fazer 100% de provisão sobre o valor total financiado ao cliente em atraso (valor total do empréstimo, incluindo prestações não vencidas, bem como outras operações de crédito não vinculadas diretamente a este financiamento). Caso as dívidas sejam renegociadas ou prorrogadas, a classificação de risco permanece inalterada, mantendo assim a necessidade de provisão semelhante à situação anterior à renegociação. Se for realizada uma nova operação de crédito com o cliente que renegociou sua dívida, independente da fonte de recursos da operação original, a classificação da nova operação, bem como a sua provisão, deverá ser a mesma da operação renegociada “em ser”. Desta forma, um novo financiamento pode exigir até 100% de provisão no ato da realização de empréstimo, o que o inviabiliza na prática, pois nenhum banco vai efetivar uma nova operação onde a provisão inicial é igual ao valor do financiamento. Esta classificação de risco pode ser alterada pelo agente financeiro considerando caso a caso, observando para isso as garantias existentes, a atividade econômica financiada, o desenvolvimento econômico do devedor, etc. Entretanto, como estas operações são realizadas com um grande número de agricultores, soluções típicas e localizadas não atingem os resultados esperados, pois os bancos não têm pessoal para realizar os estudos caso a caso.

Nos últimos 10 anos, o governo federal concedeu uma série de renegociações e prorrogações de dívidas rurais para todos os segmentos sociais. Apesar dos grandes devedores (latifundiários e empresas rurais) serem responsáveis por mais de 80% do valor das dívidas renegociadas através do Programa Especial de Saneamento de Ativos (PESA) e da Securitização, estas renegociações também atenderam aos agricultores familiares. Isso permitiu melhorar as condições de pagamento com ampliação dos prazos e concessão de descontos no valor das dívidas visando facilitar a recupe-

ração do crédito. Entretanto, estes agricultores – especialmente os assentados cujas dívidas foram prorrogadas por um longo prazo – tiveram dificultada a realização de novas operações de crédito com risco bancário. Isso tornou necessária a concessão de mais financiamentos de custeio com risco da União, garantia sem a qual o empréstimo não seria concedido pelos bancos. Como o risco integral destas operações é da União, não há necessidade de provisionamento com recursos próprios dos bancos, o que – caso exigido – afetaria seu balanço.

Para os agricultores familiares (e trabalhadores rurais enquadrados como agricultores) muito pobres, com renda bruta anual inferior a R\$ 2.000, foi constituído o grupo B do Pronaf. Esta linha de crédito tem valor limitado a R\$ 3.000 por agricultor (concedido em três ou mais operações com valor igual ou inferior a R\$ R\$ 1.000 por ano), com taxa de juros de 1% e desconto de R\$ 250 para pagamentos em dia. Para operar com este grupo, que é o que mais tem aumentado em termos de agricultores beneficiados nos últimos anos, os bancos também exigiram que a União assumisse integralmente o risco. Mesmo assim, recebem um spread de 6% ao ano e recursos públicos para os empréstimos. Nestas operações, o agente financeiro é apenas um prestador de serviços, garantindo assim a intermediação entre a União e o agricultor, não assumindo os riscos inerentes ao financiamento. Para as operações com risco da União dos grupos A (assentados), A/C (assentados que já tomaram crédito) e B (agricultores com renda anual inferior a R\$ 2.000,00, excluído o que recebem como aposentadoria), o banco está autorizado por lei a exigir como garantia apenas a assinatura do tomador do crédito.

Um bom exemplo da dificuldade em operar esta linha de crédito são os Fundos Constitucionais. Apesar de a legislação permitir o financiamento com recursos destes fundos para o Pronaf B, nenhuma operação de crédito era realizada enquanto o risco era integral ou parcial (50%) dos agentes financeiros. Foi preciso alterar a lei garantindo a assunção integral do risco pelos Fundos Constitucionais para que os agentes financeiros operassem esta linha de crédito. Este mesmo raciocínio é válido para as linhas de crédito do Pronaf Florestal e Semi-árido, todos com assunção integral do risco pela União.

O avanço mais expressivo de ampliação do acesso ao crédito do Pronaf em termos de valor ocorreu nos grupos C, D e E¹¹, onde **o risco é integral dos agentes**

¹¹ Estes grupos são definidos a partir de seu faturamento anual. Representam segmentos consolidados dos agricultores familiares. No grupo C são enquadrados agricultores com renda anual até R\$ 14.000,00; O grupo D inclui agricultores com renda anual até R\$ 40.000,00 e o E até R\$ 60.000,00.

financeiros. Mesmo para estes empréstimos, onde a inadimplência é muito baixa, o custo do governo com spread bancário é elevado. Deve-se ressaltar – conforme já assinalado – que a participação do Banco do Brasil cresceu nestes segmentos apoiada muitas vezes nas cooperativas de crédito, sindicatos de trabalhadores rurais e prefeituras (fundo de aval), o que reduziu seus custos e seus riscos neste tipo de empréstimo. Por outro lado, o governo federal também tem conseguido reduzir as taxas de administração bancária paga aos bancos públicos nos últimos anos.

3.2.1. Prazos dos empréstimos, carência e inadimplência nos financiamentos.

A avaliação de experiências de empréstimos de baixo valor aponta para **maior inadimplência quanto maior foi o prazo de carência concedido, independente do tipo de financiamento concedido.** Isso não significa que os empréstimos, especialmente os destinados a investimentos, não devam conter um período de carência, mas que estes prazos devam ser o mais reduzido possível, mesmo que no período inicial o valor a ser pago seja quase que simbólico. O período de carência não deve ser visto como um prazo para acumulação de renda, mas apenas como o suficiente para que o empreendimento comece a propiciar algum nível de rentabilidade. Por exemplo, se o empréstimo destina-se à aquisição de produtos para venda mensal, o prazo para pagamento de parcelas deve ser mensal.

Esta realidade também está presente no crédito rural, onde foi consolidada uma visão de que os empréstimos destinados a investimento, independente do destino ou da atividade a ser financiada, devem ter carência de no mínimo 3 anos e os prazos de pagamento devem ser de no mínimo 8 anos. Como normalmente este tipo de financiamento tem taxas de juros subsidiadas, criou-se a impressão que o longo prazo da carência como do próprio pagamento contribuiria para garantir o pagamento. Entretanto, o longo prazo de carência faz com que os agricultores percam a noção da dívida e não acumulem recursos para seu pagamento durante o período de carência, dificultando a sua adimplência na etapa seguinte. Da mesma forma, um financiamento de longo prazo interfere na viabilização de novos créditos, pois afeta diretamente sua capacidade de endividamento.

De qualquer maneira, é importante assinalar o caráter globalmente positivo das iniciativas governamentais tomadas no âmbito do PRONAF: os subsídios pagos aos agricultores são bem menores que os que se destinam – até hoje – a garantir os bancos pelo não pagamento dos financiamentos concedidos à agricultura patronal. Os pagamentos governamentais aos bancos que fazem a intermediação dos recursos do Programa estão caindo à medida que o programa amplia sua base social. E a

inadimplência é globalmente baixa, num forte indicativo de que os recursos estão servindo efetivamente a fortalecer a capacidade de geração de renda de seus beneficiários.

4. As centrais de informação de crédito

A informação é essencial para a gestão de risco de crédito por parte das instituições que oferecem serviços financeiros para a população de baixa renda (Magalhães, 2004). Segundo informação publicada pela Agência de Notícias Reuters em 23 de setembro de 2004, na região metropolitana de São Paulo, 41% dos mil entrevistados numa pesquisa tinham dívidas atrasadas. Por este motivo as instituições se esforçam em criar sistemas de acesso a informações precisas sobre os seus clientes. O grande problema é encontrar um ponto de equilíbrio que minimize os riscos sem provocar aumento de exclusão e eleve os custos de acesso à informação.

As centrais de informação são importantes instrumentos de apoio à gestão de risco de crédito para instituições financeiras e estabelecimentos comerciais. Estas centrais reúnem, processam e difundem informações de pessoas físicas e jurídicas que orientam tomadas de decisão em operações de crédito. O objetivo principal destas centrais é reduzir a assimetria de informação existente entre tomador e credor, reduzir a seleção adversa, calcular probabilidades de risco moral e reduzir os custos de acesso à informação.

As centrais de informação de crédito têm também um papel disciplinador, uma vez que suas informações são amplamente divulgadas entre os estabelecimentos comerciais: a inadimplência provoca restrições de acesso ao crédito em todas as demais instituições formais com acesso às informações da central em questão.

Outro aspecto positivo das centrais de informação de crédito para o mercado é o estímulo à concorrência entre instituições financeiras e estabelecimentos comerciais, uma vez que os cadastros de clientes são ativos de grande valor que passam a ser bens coletivos quando organizados pelas centrais.

Como a maioria das instituições financeiras e estabelecimentos comerciais não possuem um relacionamento contínuo com grande parte da sua clientela, a utilização de informações histórica dos seus próprios cadastros é insuficiente e torna necessário o recurso a instituições que reúnam informações de diversos cadastros e possibilitem a troca de informações no mercado. No Brasil existem três grandes centrais de informação, a Serasa, o Serviço de Proteção ao Crédito e a Central de Risco de Crédito do Banco Central.

4.1. A SERASA

A Serasa é uma empresa privada, criada em 1968 por grandes bancos, especializada em análises de informações para decisões de crédito e assessoria a negócios e visa apoiar a avaliação do risco de crédito, de inadimplência e de fraude. Reúne 73 instituições bancárias em seu quadro de acionistas e é apontada como a maior central de informações da América Latina. Tem 140 pontos de atendimento no Brasil e emprega 2.000 profissionais. Seu banco de dados recebe 2,5 milhões de consultas diárias. A empresa possui um grande banco de dados sobre consumidores e empresas e, através de consultas, disponibiliza informações para 300 mil empresas, através de venda de serviços, convênios e consultorias. É possível ainda, através de convênios com centrais de informação de outros países, avaliar riscos e monitorar negócios internacionais.

A Serasa define o *credit rating* (cálculo de limite de crédito), ou *credit riskoring* (cálculo de risco de crédito) de empresas, definindo as probabilidades de risco através de modelagem estatística. Para empresas conveniadas, a Serasa faz um monitoramento contínuo, permitindo o acompanhamento das carteiras de clientes, gestão de fornecedores, parceiros de negócios, concorrentes e franqueados. A Serasa também presta assessoria a empresas no gerenciamento de todas as etapas do ciclo de crédito, análise e decisão de propostas, o monitoramento do risco e gestão de carteira, além de um sistema de certificação digital para aumentar a segurança em transações comerciais e financeiras na internet.

A análise de risco de empresas pode ser também ajustada a cada segmento empresarial, permitindo o acompanhamento e uma análise sistemática, pela qual são identificadas oportunidades, ameaças e a classificação de risco setorial. A Serasa tem produtos específicos para os segmentos: atacadistas, bancos, cartões de crédito, comércio eletrônico, consórcios, eletrodomésticos, eletroeletrônicos, *factoring*, material de construção, montadoras, veículos e peças, papel e celulose, postos de combustíveis, seguradoras, siderurgia, metalurgia e mecânica, supermercados e telefonia. Esta análise de risco setorial possibilita maior precisão no cálculo de probabilidades.

O banco de dados e as ferramentas de análise de informações sobre pessoas físicas auxiliam as empresas na gestão de risco de inadimplência e fraude em operações de crédito, recebimento de cheque e vendas a prazo.

Para prevenir riscos de fraudes a SERASA faz cruzamento de dados cadastrais e a confrontação de informações declaradas pelos clientes com outras informações cadastrais. Confirma, por exemplo, o CPF, apresentando o nome da pessoa ou razão social da empresa, correspondente ao documento fornecido ou identifica o CNPJ (Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica) correspondente à razão social da empresa informada.

As informações utilizadas para avaliação de risco de empresas são: data de fundação, tempo de relacionamento com fornecedores, demanda por crédito, padrões de comportamento, balanços, registros em cartórios, protestos, falências, concordatas e ações judiciais. Para a análise de risco de pessoas físicas a Serasa reúne informações sobre uso de cheques, protestos, ações judiciais, pendências financeiras, dívidas vencidas, informações sobre veículos, quitação de multas e impostos. As principais fontes de informação utilizadas são cartórios de distribuição judicial, varas cíveis, cartórios de protestos, juntas comerciais, Banco Central, instituições financeiras e não financeiras, banco de dados de duplicatas e cheques cedidos às *factorings*, banco de informações sobre apólices e sinistros e sistema de informações do registro nacional de veículos.

A SERASA funciona também com base em reciprocidade: as empresas que recebem informações também devem repassar seus cadastros ao banco de dados da Serasa: a empresa armazena 90 milhões de informações negativas de 20 milhões de correntistas de contas bancárias (Santos, org., 2004:71).

Mas, segundo informação da própria SERASA (Santos, org., 2004:71), ela não se limita a trabalhar com informação negativa: recentemente, ela agregou a seus serviços o processamento de informações positivas para subsidiar a tomada de decisões de seus clientes.

Num documento recente elaborado pelo SEBRAE, o depoimento do representante da SERASA insiste nas amplas possibilidades da partilha de informações com base em centrais de crédito: “as dificuldades no compartilhamento de informações não constituem mais um problema de ordem tecnológica ou jurídica. O problema seria de natureza cultural, pois já existem plataformas para processar as informações e tecnologia para modelar as operações de crédito. Neste sentido a empresa considera que o maior desafio a ser enfrentado é o de mostrar às outras empresas as vantagens do uso coletivo, inclusive das informações positivas, o que requer o compartilhamento de informações planejadas e abrangentes” (Santos, org., 2004:72, depoimento de Ricardo Loureiro, da SERASA).

4.2. O SPC

O Serviço Nacional de Proteção ao Crédito - SPC Brasil é um órgão de serviços da Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas – CNDL, que reúne estabelecimentos comerciais de todo o país e tem como objetivo principal centralizar os bancos de dados dos SPC’s das Câmaras de Dirigentes Lojistas – CDL’s, que normalmente têm abrangência municipal. As CDL’s possuem uma rede que atinge praticamente todo o País.

Informação de crédito: um meio para ampliar o acesso...

O foco do SPC é a gestão de risco na venda e crédito de consumo. Através de consultas por meio de telefone ou internet, as lojas acessam informações sobre os seus clientes para tomar decisões sobre recebimentos de cheques e vendas a prazo. As informações mais utilizadas são: identificação do consumidor, identificação de CPF, confirmação de dados cadastrais, participação em empresas, registros de inadimplência nas empresas filiadas (contratos, carnês, duplicatas, condomínios, cartões de crédito, mensalidades, anuidades, empréstimos, financiamentos, prestações e cheques pagos a outros usuários do sistema), cadastro de cheques sem fundo, roubados, sustados ou extraviados, protestos, ações judiciais, identificação de dados telefônicos, créditos concedidos e outras. Para análise de crédito para pessoas jurídicas são utilizadas informações sobre inadimplência de empresas, cheques sem fundo, identificação da empresa, informações dos sócios, ocorrência de fraudes, protestos, ações judiciais, identificação de dados telefônicos, créditos concedidos, número de consultas realizadas ao CPF em questão e outras.

O SPC controla também informações de pessoas jurídicas, através de confirmação de dados cadastrais (nome da empresa, composição societária, endereço e telefone), informações sobre extravio ou roubo de documentos, registros de inadimplência.

Atualmente está em fase de criação a Rede Nacional de Proteção ao Crédito, que vai interligar as informações das 2.072 associações comerciais existentes no Brasil. Estas associações são representativas de 700 mil empresas.

As principais fontes de informação utilizadas pelo SPC, tanto sobre pessoa física quanto pessoa jurídica, são as entidades e empresas associadas, fornecedores de informações de juntas comerciais, cartórios, Banco Central, instituições financeiras e do cadastro da Receita Federal.

A SERASA e o SPC são grandes centrais de informação, e utilizam modernos sistemas tecnológicos de processamento de informações e de comunicação, avançadas técnicas estatísticas de análise de risco e possuem grandes e diversificadas fontes de informação. Porém, estas centrais apresentam limitações para a gestão do risco na concessão de crédito para pessoas de baixa renda.

A principal crítica das instituições de microfinanças ao funcionamento destas centrais é que se restringem ao uso dos chamados cadastros negativos (ocorrências de inadimplência). O objetivo de um cadastro positivo (histórico de adimplência) é o de possibilitar a identificação de bons pagadores, mesmo que haja eventualmente alguma ocorrência negativa. A existência de um cadastro positivo reduziria o problema da seleção adversa. O uso combinado de cadastros positivos e negativos permite um cálculo mais preciso das probabilidades de inadimplência. Conforme foi mencionado acima, a adoção pelo SERASA do cadastro positivo é ainda muito recente.

Gilson Bittencourt, Reginaldo Magalhães e Ricardo Abramovay

O SPC tem a possibilidade de reunir também informações de comportamento positivo dos clientes, através da análise de informações como crédito concedido e pago por cada cliente nas diversas lojas do sistema e número de consultas realizadas ao cadastro para cada CPF. O problema é que são informações limitadas aos estabelecimentos conveniados.

4.3. O BANCO CENTRAL

O Sistema de Informações de Crédito do Banco Central do Brasil começou a ser criado em 1997, inicialmente como Central de Risco de Crédito, com a finalidade de aumentar capacidade de monitoramento dos riscos de crédito dentro das carteiras das instituições financeiras, antecipar e prevenir crises no Sistema Financeiro Nacional, supervisionar as carteiras de crédito das instituições financeiras, subsidiar a análise e pesquisa sobre o mercado de crédito, disponibilizar informações de melhor qualidade para o gerenciamento de risco e com isto, reduzir a inadimplência e o spread bancário.

O sistema trabalha com informações negativas e positivas de operações de crédito, financiamento, fiança e aval, a partir do valor mínimo de R\$ 5.000,00 e permite uma avaliação precisa do nível de endividamento de todos os clientes de instituições financeiras. O valor mínimo será gradativamente reduzido, mas dificilmente alcançará valor próximo à média das operações de microcrédito.

A Central de Risco do Banco Central opera com informações de operações ativas com característica de concessão de crédito, créditos baixados como prejuízo, coobrigações e riscos assumidos pela IF, repasses interfinanceiros e créditos a liberar. A Central reúne também informações de diversos bancos de dados: a Secretaria da Receita Federal (SRF), as Câmaras de Compensação, Liquidação e Custódia, o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin), Departamento de Capitais Estrangeiros e Câmbio (Decec), Departamento de Supervisão Direta (Desup), Departamento de Supervisão Indireta (Desin), Balancetes Cosif, Cadastro de Emitentes de Cheques sem Fundo (CCF), Informações sobre Entidades de Interesse do Banco Central (Unicad) e Instituições Financeiras e Assemelhadas.

O avanço no uso de informações positivas de crédito ainda é muito restrito às grandes operações. Portanto não abrange a população de baixa renda. As informações se limitam às operações realizadas por instituições financeiras e seu uso é também limitado às instituições financeiras. Com este formato, os objetivos principais da Central de Risco de Crédito do Banco Central são manter a segurança do sistema financeiro e reduzir o spread nas grandes operações de crédito.

PESQUISA & DEBATE, SP, volume 16, número 2(28), pp. 203-248, 2005

A reduzida abrangência das centrais de informação de crédito é, portanto, um dos maiores problemas deste modelo de gestão da informação para o mercado financeiro. Mesmo em países desenvolvidos, segundo levantamento do Banco Central do Brasil, a abrangência não é total, não alcançando 70% da população na Suécia, 60% na Alemanha, nem mesmo 20% na Holanda. No Brasil o problema da abrangência é ainda mais grave devido ao enorme peso da economia informal no mercado de crédito e do grande número de pequenos estabelecimentos comerciais que não estão associados às associações de lojistas e que, portanto suas operações não compõem nem têm acesso aos bancos de dados da Serasa e do SPC.

Nenhum dos três grandes sistemas de informação de crédito existentes no Brasil oferece um recurso adequado para a gestão de risco de operações de crédito realizadas por pessoas de baixa renda. O desafio está em construir situações em que o histórico positivo dos clientes de baixa renda possa ser incorporado às práticas das organizações financeiras.

Para constituir um cadastro positivo entre as pessoas de baixa renda que não acessam o crédito bancário ou de financeiras, o Governo Federal encaminhou em setembro de 2005 um Projeto de Lei ao Congresso Nacional, permitindo a elaboração e manutenção de cadastros contendo informações sobre o pagamento de serviços públicos e privados, como luz, água e telefone.

5. O problema da informação nos serviços de microfinanças de bancos privados

A participação de bancos privados na oferta de microcrédito no Brasil ainda é pequena e recente, pois a maioria dos bancos não tem um sistema de gestão apropriado a este tipo de negócio. É por isso que, no mundo todo, o microcrédito é trabalhado por empresas altamente especializadas. A principal dificuldade é o custo de acesso a informações sobre o comportamento financeiro e a falta de garantias das populações visadas pelo microcrédito.

Os bancos privados desenvolveram quatro estratégias de gestão para o atendimento à população de baixa renda: as organizações conhecidas como financeiras, o crédito ao consumidor em parceria com redes varejistas, as organizações especializadas em microcrédito e a oferta de crédito consignado (crédito com desconto em folha).

As financeiras que atuam na oferta de crédito pessoal não organizaram um sistema coletivo para uso de informações e de gestão de risco para a sua carteira de clientes. Em geral exigem poucas garantias, as informações dos clientes são tratadas pelas financeiras como sigilo do negócio e são pouco seletivas na concessão do crédito. Compensam

Gilson Bittencourt, Reginaldo Magalhães e Ricardo Abramovay

os altos índices de inadimplência com a cobrança de taxas de juros muito elevadas (de até 10% ao mês), e em custos operacionais muito baixos. As informações de imprensa indicam inadimplência média destas carteiras em torno de 15%.

A segunda estratégia adotada pelos bancos é a oferta de crédito ao consumidor. O acesso à informação ocorre pelo compartilhamento dos cadastros de clientes das instituições financeiras com os cadastros de grandes redes varejistas. Por exemplo, a Fininvest, que é uma instituição ligada ao Unibanco e especializada na oferta de crédito ao consumidor, tem 3,5 milhões de clientes ativos e oferece serviços de crédito direto ao consumidor, empréstimo pessoal e cartões de crédito. Em parceria com uma grande rede de lojas de eletrodomésticos do país, realizou operações para 6,7 milhões de clientes em 2002 e, em parceria com uma rede de lojas de departamento, foram atendidos outros 1,1 milhão de clientes naquele mesmo ano.

As grandes redes de lojas de varejo que operam fortemente com a população de baixa renda também têm desenvolvido mecanismos próprios para reduzir ou minimizar a inadimplência. Em alguns casos, estas redes vendem a prazo para pessoas com restrições cadastrais, observando o histórico dos compradores junto à própria rede. Além disso, adotam medidas como a entrega obrigatória na residência do comprador de todo e qualquer produto vendido a prazo, independente do tamanho ou custo do objeto. Desta forma, o motorista que faz a entrega passa a ser uma espécie de fiscal da loja, pois conhece onde o indivíduo reside, confirma seu endereço, e ainda conversa com um ou dois vizinhos próximos para criar uma referência. Se o comprador não pagar pelo bem adquirido, o motorista retorna na residência para cobrar ou recolher a mercadoria não quitada. Esta forma de distribuição tem uma capilaridade notável e consegue chegar inclusive em áreas pobres e violentas que os próprios órgãos de segurança pública dificilmente alcançam.

Nas Casas Bahia, por exemplo, a gestão de risco de crédito se baseia num sistema misto. A rede de lojas voltada a camadas de renda mais baixa, realiza 80% de suas vendas a prazo. Sua carteira ativa é de 11 milhões de prestamistas. A loja não exige comprovante de renda, nem garantias. A inadimplência, porém é mais baixa que a do crédito pessoal, chegando a 8% para eletroeletrônicos.

A terceira estratégia adotada pelos bancos tem sido a criação de organizações especializadas no microcrédito ou a realização de parcerias com instituições de microcrédito já existentes. Por exemplo, o Unibanco atua na favela da Rocinha através de uma ONG chamada RioCred em parceria com a Prefeitura do Rio de Janeiro e, em 2002, com apoio do Banco Mundial, criou a Microinvest, instituição de microcrédito voltada ao atendimento de empreendedores de baixa renda.

O ABNAMRO Bank iniciou atuação em microfinanças em julho de 2002, com a criação da empresa Real Microcrédito, que concede empréstimos no valor médio de

Informação de crédito: um meio para ampliar o acesso...

R\$ 1.500,00 para pequenos empreendedores da favela de Heliópolis, na zona sul de São Paulo. O projeto é desenvolvido em parceria com a organização não-governamental norte-americana Acción, especializada em microcrédito que fornece assistência técnica e metodologia para a concessão desse tipo de empréstimo. O relacionamento com os clientes é feito por meio de equipe de dez agentes de crédito que avaliam a capacidade de pagamento de cada pequeno negócio. O crédito varia de R\$ 500 a R\$ 10 mil, com juros de 3,5% ao mês e uma comissão de abertura de 5%. Os clientes não podem apresentar restrição cadastral e precisam apresentar comprovante de residência. O banco utiliza também o trabalho voluntário de uma equipe de 15 funcionários que trabalham no apoio jurídico, elaboração de contratos, contabilidade, marketing, auditoria e computação do Real Microcrédito.

O Santander iniciou operações de microcrédito em agosto de 2003, com a oferta de empréstimos de R\$ 200 a R\$ 1 mil, sem comprovação de renda, com taxa de juros de 2% ao mês, para pequenos negócios formados há pelo menos seis meses. O sistema de gestão de informações funciona através de parcerias com organizações não-governamentais com capacidade para desempenhar o papel de agentes de desenvolvimento. A comunidade local fica responsável pelo atendimento inicial, pela liberação do financiamento e pelo acompanhamento da aplicação dos recursos utilizados. Atualmente, o programa está sendo desenvolvido em parceria com a ONG Ação Comunitária Paroquial Jardim Colonial, por meio do Centro de Profissionalização Padre Bello. Este banco também tem efetuado parcerias com o Banco da Mulher do Rio de Janeiro.

O Bank Boston também tem operado em microcrédito produtivo em parcerias com OSCIP's. Em 2004 realizou convênios de compra de carteira do Banco do Povo de Belo Horizonte e, em setembro de 2005, repassou mais R\$ 2,5 milhões para a OSCIP CEAPE Maranhão.

O sistema de gestão de informação e de avaliação de risco nestas instituições funciona através de relações de proximidade entre os agentes de crédito e os clientes. Estas organizações se baseiam, portanto num sistema de gerenciamento de risco que garante uma inadimplência baixa, porém com altos custos operacionais que pesam sobre o valor da taxa de juros.

A quarta forma de ação dos bancos privados no setor de microfinanças se baseia na oferta de microcrédito com garantias de desconto em folha de pagamento ou crédito consignado. Os focos são os trabalhadores assalariados e os beneficiários do INSS.

Uma medida provisória, regulamentada por um decreto presidencial de setembro de 2003, possibilitou que bancos e empresas realizassem convênios para desconto em folha das parcelas de pagamento de financiamentos bancários. Os bancos também podem descontar as prestações diretamente na conta de aposentados e pensionistas. A única

Gilson Bittencourt, Reginaldo Magalhães e Ricardo Abramovay

medida de controle de risco é o limite de comprometimento de até 30% do salário líquido com o valor da prestação. Em caso de demissão, os bancos podem reter até 30% das verbas rescisórias para quitar os empréstimos e negociar o restante com os clientes. O maior risco está na relação entre banco e empresa, caso esta apresente problemas financeiros e não repasse os pagamentos. Neste caso, os bancos precisam avaliar apenas o risco das empresas, o que é muito mais fácil do que avaliar os riscos individuais de cada empregado. A legislação também possibilitou que os sindicatos e centrais negociem as taxas de juros e as condições de pagamento junto aos bancos. Como as operações apresentam muitas garantias de pagamento, as instituições financeiras podem organizar uma estratégia de gestão de risco com baixos custos de operação e atuar com taxas de juros mais baixas. Parte importante deste crédito (que é particularmente barato para o tomador, considerando as taxas de juros praticadas no Brasil) tem servido a aliviar dívidas contraídas pelos indivíduos com cartão de crédito ou outros compromissos.

É interessante observar também que tanto Governo como bancos estão preocupados em dimensões educativas desta abertura ao crédito: os grandes bancos comerciais brasileiros vêm fazendo recentemente uma grande campanha de mídia sobre o uso responsável do crédito.

6. Medidas recentes

O ambiente institucional que rege o acesso dos mais pobres ao sistema financeiro vem sofrendo alterações muito significativas nos últimos anos. É sabido que o Brasil possui um sistema financeiro sofisticado e moderno em termos tecnológicos, desenvolvido com bancos e instituições capazes de gerar elevados lucros. Este sistema tem-se caracterizado, entretanto, por um baixo aprofundamento financeiro: crédito e financiamento reduzidos, caros e de acesso difícil para a maior parte dos interessados, sobretudo para os nano e microempresários (Carvalho e Abramovay, 2004). Basta lembrar que o crédito ao setor privado representa menos de 30% do PIB no Brasil. Esta situação começa a se alterar: os títulos públicos vão perdendo importância na carteira das instituições financeiras e a incorporação de populações até aqui excluídas do sistema bancário torna-se parte da estratégia de alguns bancos públicos e privados. Isso inclui não só a busca direta de clientes de baixa renda – por meio da abertura de contas bancárias sem necessidade de comprovação de renda e endereço, que já atingiam 6 milhões em julho de 2005 (tabela 1) – mas também a construção de cadastro positivo e o estímulo a que os bancos se tornem parceiros privilegiados das organizações de microcrédito e das cooperativas de crédito.

Em geral, os bancos não têm interesse em emprestar para quem não tem conta na instituição. A existência da conta corrente (ou poupança) permite ao banco cons-

Informação de crédito: um meio para ampliar o acesso...

truir um histórico financeiro do cliente, melhorando a avaliação da capacidade de pagamento e reduzindo riscos. Por outro lado, pode facilitar a gestão financeira do empreendedor ou do consumidor, pois abre a possibilidade de poupança de seus recursos. Existem muitas pessoas que não demandam crédito das instituições financeiras, mas apenas o acesso a outros serviços financeiros (conta corrente, poupança, seguros, etc.). Por exemplo, há casos em que a simples melhoria da gestão financeira do empreendedor/consumidor pode atender a sua demanda por recursos para o seu empreendimento, atendendo assim a demanda por um financiamento.

6.1. A política de bancarização da população de baixa renda

O governo Federal tem implementado uma política de inclusão bancária desde meados de 2003. Para isso, permitiu aos bancos operarem com contas correntes e de poupança simplificadas. Estas contas foram autorizadas pelo CMN a partir do diagnóstico de que uma parcela importante da população de baixa renda demanda serviços bancários fornecidos por meio de contas correntes, mas enfrentava dificuldades para abrir contas bancárias porque:

- a) Não dispunha de comprovante de renda por trabalhar na economia informal ou não possuir contrato formal de trabalho (registro);
- b) As taxas de manutenção das contas correntes cobradas pelos bancos são elevadas para seu padrão de renda;
- c) Não possui comprovantes de endereço;
- d) Como não dispõe de histórico bancário (ou de renda), tem mais dificuldade para obter empréstimos bancários.

Os bancos podem agora abrir contas correntes e de poupança sem a necessidade de apresentação de comprovante de renda e de endereço. Entretanto, para evitar possíveis desvios (lavagem de dinheiro), o saldo da conta não pode ser superior, em qualquer tempo, a R\$ 1.000,00, exceto no caso do correntista ser beneficiário de operação de microcrédito, hipótese em que os limites ficam ampliados pelo mesmo valor do crédito concedido. Estas contas somente podem ser abertas para pessoas físicas e na modalidade individual, sendo vedados o fornecimento de talonário de cheques (os recursos devem ser sacados por meio de cartão magnético), e a manutenção concomitante de outra conta corrente de mesma titularidade em qualquer instituição financeira. As contas simplificadas devem ser gratuitas, sendo vedada à cobrança de remuneração pela abertura e pela manutenção destas contas. Há um limite de operações e serviços gratuitos vinculados à conta, sendo permitido a cobrança dos serviços adicionais.

PESQUISA & DEBATE, SP, volume 16, número 2(28), pp. 203-248, 2005

Gilson Bittencourt, Reginaldo Magalhães e Ricardo Abramovay

O número de contas cresceu rapidamente nos primeiros 18 meses de sua regulamentação, em especial na CEF e no Banco Popular, demonstrando o interesse deste produto para a população de baixa renda. Hoje, dois anos após sua implantação, o ritmo de crescimento reduziu-se, mas ainda mantém uma média de 110 mil novas contas abertas a cada mês. Entretanto, é importante destacar que as contas simplificadas abertas no Banco do Brasil foram para pessoas que já recebiam benefícios previdenciários pelo banco via cartão eletrônico e que já possuíam CPF. A CEF também tem cerca de 30% de suas contas simplificadas abertas para beneficiários do INSS. No Banco Popular, todas as contas simplificadas abertas foram via ampliação da base de clientes, operando em geral com pessoas até então estavam excluídas do sistema financeiro.

No final de julho de 2005, as contas correntes simplificadas abertas, inclusive as contas com cartões ainda não desbloqueados, somavam mais de 6 milhões, sendo que as contas efetivamente ativas, classificadas como aquelas que tiveram movimentação nos últimos 6 meses, somavam em 31/07/05, pouco mais de 4,75 milhões, conforme demonstrado na tabela a seguir.

**Tabela 1 – Contas Correntes Simplificadas:
Existentes e Ativas nos bancos públicos (*)**

BANCOS	Número de contas simplificadas em 31/07/2005	
	Existentes	Ativas
CEF	3.295.605	2.817.417
Banco do Brasil ¹	934.675	926.091
Banco Popular do Brasil	1.621.629	937.274
BNB	154.121	45.298
BASA	25.111	24.017
TOTAL	6.031.141	4.750.097

Fonte: Informações fornecidas pelos respectivos bancos

* Incluem contas abertas, mas com cartões ainda não desbloqueados.

¹ Focada em beneficiários do INSS que recebiam pelo BB e que já possuíam CPF.

Informação de crédito: um meio para ampliar o acesso...

Em meados de 2005 existiam no Brasil cerca de 92 milhões de contas correntes, as quais pertencem a aproximadamente 50 milhões de pessoas. No início de 2003, o número de correntistas era de 46 milhões. Considerando o número de contas simplificadas abertas e ativas desde 2003, podemos verificar que elas representaram um aumento de cerca de 10% do número total de pessoas bancarizadas no país, percentual que se eleva significativamente quando considerada apenas a população de baixa renda com acesso a este serviço.

A tabela 2 apresenta os dados do Banco Central que incluem somente as contas correntes abertas e com cartão desbloqueado. O número de contas em 30 de junho de 2005 era de 5,25 milhões, das quais 4 milhões estavam ativas. A redução significativa de contas ativas nos últimos meses foi decorrente da nova classificação para manutenção de contas adotada pela CEF e pelo Banco Popular, que resultou em uma redução de mais de um milhão de contas. Enquanto as contas correntes simplificadas estão restritas aos bancos públicos federais, a poupança simplificada também aparece entre os bancos privados. Em 30/06/05, o número de contas poupança simplificada era de 212 mil, das quais 151 mil ativas.

O saldo médio das contas corrente simplificadas é R\$ 29,71, sendo sua elevação importante para permitir melhor avaliação (*cred score*) dos correntistas pelos bancos e contribuir assim para a redução da inadimplência nos financiamentos. O grande número de contas (20%) que não tiveram nenhuma movimentação nos últimos meses pode ser resultado, entre outros fatores, da:

- 1) Falta de recursos disponíveis para depósito em conta deste público;
- 2) Pouca ou fraca educação bancária da população de baixa renda (como movimentar a conta corrente, efetuar depósitos, acessar créditos, fazer seguros, realizar saques e emitir extratos);
- 3) Os produtos bancários vinculados à conta simplificada ainda não são adequados a este segmento social;
- 4) Falta de confiança dos correntistas para efetuar a guarda de seus recursos nos correspondentes bancários, especialmente do BPB, que opera somente com novos correspondentes;
- 5) Especificamente no caso do BPB, as limitadas alternativas para utilização da conta, pois o uso do cartão ainda está restrito aos correspondentes, não sendo permitido o uso dos terminais de atendimento do Banco do Brasil, que poderão ampliar as opções de utilização do cartão e garantir maior confiança e credibilidade ao BPB;

Tabela 2 - Número de contas corrente e de poupança simplificadas (abertas e ativas) e saldo médio das contas em 30/06/05

Mês / Conta	Contas Simplificadas em 30/06/2005		
	Abertas	Ativas	Saldo Médio (R\$)
Corrente			
Janeiro/04	1.897.828	1.882.648	24,44
Junho/04	2.648.137	2.555.358	31,17
Dezembro/04	4.021.095	3.883.787	35,91
Junho/05	5.252.031	4.004.818	29,71
Poupança			
Janeiro/04	7.889	5.118	70,72
Junho/04	54.087	25.652	51,33
Dezembro/04	138.479	92.558	41,17
Junho/05	212.079	151.679	43,80

Fonte: Banco Central do Brasil

Na política brasileira de inclusão bancária, a análise financeira do cliente demandante do crédito não fica restrita aos recursos depositados, mas baseia-se também na frequência com que são movimentados. A conta corrente pode inclusive assumir o papel de fomentador da poupança e do crédito, realizado através da utilização do cheque pré-datado (prática também muito comum no Brasil). A conta simplificada, por não disponibilizar talão de cheques, não tem atendido à função de crédito via cheques. Entretanto, com a modernização do sistema de pagamentos eletrônicos, o cheque já vem perdendo parte de sua importância (apesar de ainda ser

uma significativa forma de crédito), abrindo espaço para que os cartões eletrônicos, em um futuro próximo, permitam o pagamento para data futura, substituindo o papel do cheque neste tipo de atividade. O pagamento por cartão de crédito também se vem popularizando nos últimos anos no Brasil.

No Brasil, existe uma modalidade de prestação de serviços financeiros muito difundida, mas pouco conhecida ou praticada em outros países – os correspondentes bancários. Em julho de 2005 o país tinha mais de 30 mil pontos de atendimento bancário realizando por correspondentes bancários, entre casas lotéricas, agências do correio, farmácias, panificadoras, redes de supermercados, entre outros. Quando surgiu, o correspondente bancário atuava apenas na cobrança de recebíveis, mas na medida em que aumentou a confiança destes agentes junto ao público, eles assumiram outras funções bancárias, sendo que hoje alguns correspondentes já atuam abrindo conta corrente e de poupança, recebem depósitos, permitem saques, etc. Estes correspondentes bancários permitem que os bancos atendam a população mais pobre sem necessariamente precisar deslocá-la a uma de suas agências, reduzindo assim seus custos normalmente elevados para operações de baixo valor. São especialmente importantes em bairros pobres e regiões – como o Norte e o Nordeste – em que a presença dos bancos é relativamente pequena.

6.2. Construindo as bases informacionais da inclusão bancária

Para operações com valor superior a R\$ 5 mil, o Banco Central já mantém um cadastro contendo todas as operações realizadas no Sistema Financeiro, o que pode fornecer um histórico positivo dos clientes que demandam financiamentos superiores a este valor (os bancos são obrigados e fornecer as informações bancárias de seus clientes caso eles mudem de instituição financeira).

A atuação de instituições bancárias junto à população de baixa renda (crédito para consumo ou sem destinação definida ou comprovada) estimula o questionamento sobre as formas de garantias exigidas nas operações de pequeno valor normalmente consideradas essenciais, como as redes sociais, o capital social, o aval solidário, entre outros. **Agora, neste atual sistema de crédito não importa quem é o demandante ou se ele está ou não organizado, pois o financiamento tornou-se automático e impessoal, prática que pode ser a única forma de massificar o acesso ao crédito pela população de baixa renda.**

Esta conclusão pode ser importante e incômoda para as organizações que defendem a constituição de instituições de microcrédito como única forma de fazer com que os recursos cheguem até este segmento da população. A exceção talvez esteja

nos empréstimos produtivos (microcrédito), onde o valor do empréstimo é um pouco mais elevado e a demanda exige mais rapidez na concessão do empréstimo, prática não realizada neste sistema de financiamento (pelo menos nas primeiras operações de crédito). Deve-se ressaltar que esta **metodologia de crédito massivo ainda está sendo testada no Brasil**, podendo apresentar resultados negativos em termos de adimplência e sustentabilidade das instituições financeiras que operam desta forma.

Uma alternativa pouco explorada para fins de concessão de crédito para a população de baixa renda, visando ampliar, de forma massiva, o acesso a informações econômicas sobre os possíveis demandantes sem a necessidade de existir previamente um cadastro na instituição financeira são as informações existentes nas empresas de energia elétrica e água. Informações sobre o padrão de consumo e sobre a pontualidade dos pagamentos das respectivas contas poderiam fornecer a base de um cadastro positivo para as instituições de microcrédito em um determinado município ou na área de atuação da mesma. Este tipo de informação pode ser muito útil enquanto não existir um cadastro positivo específico para a concessão de crédito, o qual possa ser intercambiados entre as IMC, realidade que somente deve existir quando se ampliar a concorrência entre estas instituições.

6.3. A Política de Microcrédito

A Lei 10.735/03 e a posterior regulamentação pelo CMN, criaram os Depósitos Especiais para Microcrédito (DEM), definindo a obrigatoriedade de aplicação pelos bancos de 2% dos depósitos a vista em operações de microcrédito para a população de baixa renda e microempreendedores. Caso não apliquem ou repassem os recursos para outras instituições emprestarem, os bancos devem recolher compulsoriamente os recursos ao Banco Central sem remuneração.

A definição de microempreendedor dada pela Lei 10.735 é ampla: definiu como beneficiários destes financiamentos os microempreendedores que preencham os requisitos estabelecidos para operações de crédito concedido por entidades especializadas em operações microcrédito, deixando para o CMN a definição dos critérios de enquadramento. A Resolução nº 3.310/05 do CMN definiu como beneficiárias “as pessoas físicas, para viabilizar empreendimentos de natureza profissional, comercial ou industrial, de pequeno porte, e pessoas jurídicas classificadas como microempresas na forma da legislação em vigor”. Além disso, a Resolução também limitou esta linha de crédito para pessoas que não tenham outra operação da espécie em curso; o somatório da operação e do saldo de outras operações de crédito não pode ultrapassar R\$ 10 mil.

Informação de crédito: um meio para ampliar o acesso...

O valor máximo do crédito permitido para as operações com microempreendedores (crédito produtivo) é de R\$ 1.500,00. A taxa de juros máxima é de 2% ao mês, além de uma Taxa de Abertura de Cadastro (TAC) de até 4% para operações de 120 dias ou mais. Para operações com prazo inferior a 4 meses, a TAC deve reduzir proporcionalmente.

O conceito de pessoas de baixa renda, definidas pela Lei 10.735 como beneficiárias dos empréstimos concedidos com recursos dos DEM, é explicitada pela Resolução nº. 3.310/05 do CMN, que considerou como beneficiários:

1. Pessoas físicas, detentoras de contas especiais de depósitos (contas simplificadas);
2. Titulares de contas de depósitos que, em conjunto com as demais aplicações por elas mantidas na instituição financeira, tenham saldo médio mensal inferior a R\$ 1 mil;
3. Pessoas físicas de baixa renda, detentoras ou não de depósitos e de aplicações financeiras de pequeno valor, cuja renda familiar per capita seja inferior à linha de pobreza, assim como indivíduos em igual situação de renda.

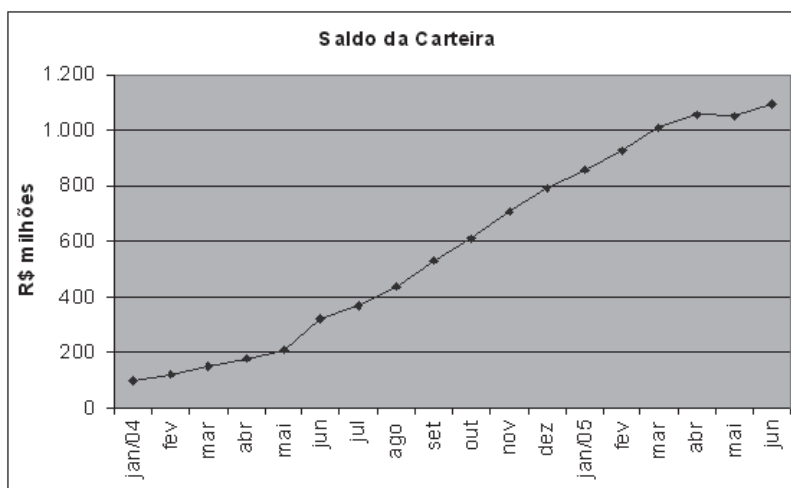
O limite do valor das operações de microcrédito para uso livre é de R\$ 600,00 e a taxa de juros máxima é de 2% ao mês. A TAC é limitada a 2% para operações de 120 dias ou mais, devendo ser reduzida proporcionalmente para operações com prazo inferior.

Na prática, os beneficiários deste programa acabam sendo definidos pelo valor máximo do crédito ofertado, pois as regras de enquadramento das pessoas físicas e dos microempreendedores são amplas. Qualquer operação de microcrédito destinada a este público, desde que respeite os limites estabelecidos para as taxas de juros, para a TAC e para os valores máximos dos empréstimos, pode utilizar estes recursos.

Em agosto de 2005, o valor dos depósitos a vista nos bancos brasileiros era de R\$ 73 bilhões. Considerando a aplicação obrigatória de 2% desses recursos em operações de microcrédito, já descontados os depósitos de instituições públicas que não são incluídos para efeito da definição da exigibilidade, têm-se um total de R\$ 1,4 bilhão disponíveis.

As aplicações em microcrédito começaram em um ritmo lento, tanto que entre agosto de 2003 e maio de 2004, o saldo da carteira não ultrapassou R\$ 200 milhões. A partir de junho de 2004, as aplicações ganharam velocidade, chegando a R\$ 1 bilhão de saldo em março deste ano. De abril a junho de 2005, o saldo em carteira estabilizou-se entre R\$ 1 bilhão e R\$ 1,1 bilhão.

Evolução das operações com recursos direcionados
(uso livre e microempreendedor) – 01/2004 a 06/2005



Fonte: Banco Central do Brasil

O saldo da carteira de microcrédito de R\$ 1,09 bilhão em 30 de junho de 2005 representava uma aplicação de 78% dos R\$ 1,4 bilhões disponíveis. Entretanto, como o valor a ser recolhido ao Banco Central é calculado pela média móvel de aplicação nos 12 meses anteriores ao levantamento (aplicação média de R\$ 785,9 milhões), o recolhimento em agosto de 2005 chegou a R\$ 714 milhões.

A estabilização dos valores da carteira ativa ocorrida nos últimos meses pode estar demonstrando uma saturação do mercado neste público, ou ainda, a redução das operações de microcrédito do Banco Popular do Brasil e da CEF, liberadas automaticamente através das contas simplificadas em função da elevada inadimplência desta modalidade de crédito.

A CEF, BB, BPB e o Bradesco foram os responsáveis pela maior parte das operações de crédito realizadas com recursos dos DEM. A exceção do BPB, que utiliza parte dos recursos do BB, os demais bancos, somados ao Unibanco, Itaú, Santander e ABN, são responsáveis pela maior parte dos depósitos a vista no Brasil, justificando sua grande disponibilidade de recursos para estas operações. Entretanto, é preciso fazer uma avaliação das operações destes bancos, pois em alguns casos representam linhas de crédito existentes antes da criação do programa e que passaram a ser operadas com taxa de juros limitados a 2% ao mês.

Informação de crédito: um meio para ampliar o acesso...

Tabela 3 – Operações com recursos dos DEM – Microcrédito de uso livre e produtivo - juros limitados a 2% ao mês em operações realizadas entre 01/08/03 a 31/07/05

Instituição Financeira	Número de contratos	Valores (em R\$ 1.000,00)
CEF ¹	2.820.450	642.926
Banco Popular do Brasil	1.131.650	97.619
Banco do Brasil ²	1.601.936	708.336
BASA	30.253	16.661
BNB ³	499.928	349.852
Bradesco	1.485.605	774.981
Outras instituições ⁴	-	-
TOTAL	7.569.822	2.590.375

Fonte: Informações fornecidas pelos respectivos bancos

¹ Inclui operações de Crédito CAIXA AQUI (Rotativo), Micropenhor e crédito automático na conta simplificada.

² Crédito Benefício e Crédito Pronto

³ Inclui recursos aplicados no Crediamigo com esta fonte de recursos a uma taxa de 2% ao mês.

⁴ Dados não informados, apesar de existirem DIM destas instituições para as IF desta tabela.

Segundo os bancos públicos federais e o Bradesco, o número de operações realizadas desde o início do programa até julho último, chegou a 7,57 milhões de contratos, totalizando um volume de R\$ 2,59 bilhões emprestados. A carteira ativa destas instituições em 31/07/05 era de R\$ 865,1 milhões, divididos em 3,267 milhões de contratos (tabela 4). O valor médio dos contratos ativos (uso livre e produtivo) era de R\$ 264,81, reduzido pelo valor médio dos contratos ativos do Banco Popular do Brasil, que nesta data era de R\$ 65,57.

Gilson Bittencourt, Reginaldo Magalhães e Ricardo Abramovay

Tabela 4 - Carteira Ativa em 31/07/05: Operações com recursos dos DEM (uso livre e produtivo) - juros limitados a 2% ao mês.

Instituição Financeira	Número de contratos ativos	Valores (em R\$ 1.000,00)	Valor médio dos Contratos (R\$)
CEF ¹	557.526	127.293	228,32
Banco Popular do Brasil	896.407	58.779	65,57
Banco do Brasil ²	1.036.443	400.340	386,26
BASA	15.624	5.739	367,32
BNB ³	152.300	64.949	426,45
Bradesco	608.721	208.031	341,75
Outras instituições ⁴			
TOTAL	3.267.021	865.131	264,81

Fonte: BB, CEF, BPB, BNB, BASA e Bradesco

¹ CARTEIRA ATIVA: Saldo devedor do total de contratos nesta data.

² Inclui as operações de crédito CAIXA AQUI (rotativo) e Micropenhor

³ Operações do Programa Crediamigo com juros máximos de 2% ao mês

⁴ Dados não informados, apesar de existirem DIM destas instituições para as IF desta tabela.

Caixa Econômica Federal - CEF

A CEF foi a responsável pelo maior número de operações de microcrédito desde a criação do Programa, sendo que em agosto de 2003 a julho de 2005 realizou 2,82 milhões de operações de crédito, totalizando R\$ 642 milhões emprestados. Os empréstimos são realizados em três modalidades – crédito Caixa Aqui, Micropenhor e crédito automático na conta simplificada. A modalidade de Micropenhor foi responsável pelo maior número de contratos de microcrédito realizados pela CEF, diferenciando das operações praticadas anteriormente pela taxa de juros (limitada a 2%). Esta

PESQUISA & DEBATE, SP, volume 16, número 2(28), pp. 203-248, 2005

linha de crédito apresenta uma baixa inadimplência, contribuindo para garantir sustentabilidade da carteira de microcrédito, pois a inadimplência é muito elevada nas operações de microcrédito concedidas automaticamente via conta corrente simplificada.

O número de operações de microcrédito ativas da CEF (557 mil) comparado com o número de operações realizadas nos últimos dois anos (2,82 milhões), é praticamente 5 vezes menor, apontando para operações de menor prazo e iniciadas há mais tempo, podendo inclusive representar reconstrução das operações no período.

A CEF também está desenvolvendo, segundo ela própria define: *“ações que incluem a identificação de “agrupamentos potenciais” – como artesãos, marceneiros, catadores de material reciclável, doceiras e outros profissionais autônomos – de sua estrutura produtiva e necessidades, passando pela educação financeira e disponibilização de conta-corrente e crédito simplificados. Na educação financeira são abordados conceitos básicos utilizados no meio financeiro, passando por orientações sobre a utilização consciente do crédito e culminando com o fornecimento de pequenas dicas para abrir ou manter um pequeno negócio”*.

Banco do Brasil - BB

O Banco do Brasil, que realizou 1,6 milhão de operações nos últimos dois anos (R\$ 708 milhões), tinha uma carteira ativa em 31/07/05 de R\$ 400,3 milhões, distribuídos em 1,04 milhão de contratos. O BB atuou neste programa através do Crédito Pronto e do crédito destinado a beneficiários do INSS (não é o crédito consignado), modalidades de crédito oferecidas a seus correntistas que se enquadram nos critérios do programa, independente de possuírem ou não a conta simplificada. Estes financiamentos são concedidos a partir da utilização dos critérios normais de avaliação de risco do BB, resultando em uma inadimplência similar às demais modalidades de crédito destinadas a estes segmentos sociais. O valor médio das operações é de R\$ 386, um dos maiores entre os bancos, perdendo apenas para o Banco do Nordeste, que utiliza estes recursos para o microcrédito produtivo orientado.

Banco Popular do Brasil - BPB

A estratégia adotada pelo Banco do Brasil para atuar com crédito popular foi diferente da CEF, constituindo um novo banco – o Banco Popular do Brasil (BPB) especificamente para atuar com a população de baixa renda, evitando assim congestionar ainda mais suas agências através de uma ampliação significativa do número de

clientes. O BPB é um banco múltiplo, cujo único acionista é o Banco do Brasil, operado por uma equipe de 80 funcionários em todo o país. Opera somente através de Gestores de Rede, que são pessoas jurídicas com alguma experiência na administração de recursos financeiros, podendo inclusive ser formado por redes de comércio varejistas, supermercados, farmácias, administradores de terminais de ônibus, etc. Estes gestores são responsáveis pelos diversos tipos de pontos de atendimento, sempre operando em nome e com todo material inclusive equipamentos fornecidos pelo Banco Popular.

O Gestor de Rede recebe um valor fixo por cada operação realizada (conta corrente aberta, saques, depósitos, pagamento e recebimento de contas, etc.) e coordena os pontos de atendimento, que podem ser próprios (quiosques ou lojas) ou terceirizados – locais de atendimento (farmácias, panificadores, lojas, etc.). O cliente do Banco Popular se relaciona com o banco por meio dos diversos pontos de atendimento, utilizando um terminal conectado a Internet (*on line* ou acesso discado), pelo qual é possível fazer depósitos, saques, pagar contas, receber pagamentos e tomar um financiamento.

Os clientes são do Banco Popular e não dos Gestores de Rede ou do ponto de atendimento. Portanto podem ser atendidos em qualquer ponto do Banco, independentemente do Gestor de Rede ou do local onde abriram suas contas correntes. O valor máximo do primeiro financiamento é de R\$ 50. Caso esta operação de crédito tenha sido paga em dia, pode ser concedido um novo empréstimo de valor superior, o qual pode crescer até chegar ao limite de R\$ 300,00. A partir deste valor, o próprio sistema de informação automatizado, que analisa a movimentação do cliente nos meses anteriores (*behavior score*), define o limite máximo de empréstimo.

É importante destacar que nem o Gestor de Rede nem o responsável pelo atendimento em um ponto do BPB (por exemplo, o atendente de uma farmácia), tem acesso às informações do cliente do Banco, como saldo de conta ou empréstimos concedidos, e não pode, tampouco, influenciar na definição do valor do financiamento a ser concedido. Por outro lado, o responsável pelo ponto de atendimento e o Gestor de Rede não se responsabilizam pelas possíveis inadimplências que possam ocorrer nos financiamentos concedidos. A responsabilidade do Gestor de Rede (o qual cobra do dono do ponto de atendimento) é em relação aos recursos recebidos dos clientes do BPB conforme demonstrativo financeiro constante no sistema.

O BPB, constituído em meados de 2003, iniciou efetivamente suas atividades comerciais em julho de 2004. Nestes 13 meses de operação, o Banco Popular realizou 1,13 milhão de operações de crédito, emprestando R\$ 97,6 milhões. A carteira ativa em 31/07/05 era de 896 mil contratos, representado um total de R\$ 58,8 milhões de

Informação de crédito: um meio para ampliar o acesso...

microcrédito. O valor médio dos empréstimos ativos é de R\$ 65,57, muito próximo do valor máximo adotado atualmente nas operações de crédito automáticas que é de R\$ 50,00. A inadimplência destas operações é elevada, obrigando o Banco Popular a estudar novas formas de concessão de crédito.

Destaca-se que as operações de microcrédito realizadas pelo Banco Popular foram em sua grande parte, destinadas a um público que nunca teve acesso a uma conta corrente ou a crédito bancário. Em agosto deste ano, o BPB lançou o Seguro Popular, procurando diversificar sua carteira de produtos e ampliar a receita. Em breve deverão ser lançados a poupança popular e o crédito destinado a determinadas atividades econômicas desenvolvidas por profissionais autônomos (eletricistas, marceneiros, costureiras, etc.).

Bradesco

O Bradesco merece destaque entre os bancos privados, pois foi responsável por 1,48 milhão de operações de microcrédito, emprestando mais de R\$ 774 milhões em dois anos. Sua carteira ativa em 31/07/05, que era de R\$ 208 milhões e 608 mil contratos, superava a CEF em número de contratos e valor emprestado. O valor médio de suas operações de microcrédito, considerando o valor e o número de contratos da carteira ativa, era de R\$ 341,71. Estima-se que a maior parte das operações de microcrédito realizadas pelo Bradesco foi com pessoas que já mantinham relações como o banco, inclusive com conta corrente, e que se enquadram nas regras exigíveis para acessar o microcrédito.

Não existem informações detalhadas sobre os demais agentes financeiros, mas sabe-se que alguns estão repassando suas disponibilidades de recursos para o Banco do Nordeste, na forma de DIM (Depósito Interbancário de Microcrédito), para utilizar no programa Crediamigo. Outros estão realizando operações de microcrédito diretamente, pois o número de operações de microcrédito informadas ao Bacen ultrapassa as 9 milhões (tabela 5).

Crédito de uso livre e destinado a microempreendedores

Os dados do Banco Central, considerando as informações prestadas pelas instituições financeiras em 30/06/05, indicam um saldo na carteira de microcrédito de R\$ 1,09 bilhão, e um valor emprestado acumulado entre janeiro de 2004 e junho de 2005 de cerca de R\$ 2 bilhões. O número de operações de microcrédito realizadas neste período ultrapassa 9 milhões.

PESQUISA & DEBATE, SP, volume 16, número 2(28), pp. 203-248, 2005

Gilson Bittencourt, Reginaldo Magalhães e Ricardo Abramovay

Os valores apresentados pelos bancos selecionados – R\$ 2,59 bilhões no período de 01/08/03 a 31/07/05 (tabela 3), são superiores aos informados pelo conjunto das instituições financeiras ao Banco Central para o período de 01/01/04 a 30/06/05. Esta diferença (R\$ 600 milhões) entre as duas tabelas é o resultado dos distintos períodos de apuração entre os dois levantamentos.

A tabela 5 permite a distinção das operações de microcrédito de uso livre das destinadas a microempreendedores (crédito produtivo). Foram realizados 8,4 milhões de operações de microcrédito com **uso livre** entre janeiro de 2004 e abril de 2005, totalizando quase R\$ 1,6 bilhão emprestado. Considerando apenas os contratos realizados em junho deste ano, o valor médio dos contratos era de R\$ 121,83, efetuados com uma média de 7,55 meses de duração.

O microcrédito produtivo destinado aos empreendedores de pequeno porte realizado com os recursos dos DEM somaram 600.444 operações, envolvendo R\$ 406 milhões. Em junho de 2005 o prazo médio das operações era de 4,71 meses, menor do que das operações de uso livre, mas com um valor médio de R\$ 695,72, representando mais de cinco vezes o valor médio adotado nas operações de uso livre.

Cerca de 50% destas operações foram realizadas pelo Banco do Nordeste através do Programa Crediamigo, portanto, na forma de microcrédito produtivo orientado. Em geral, o Crediamigo opera com taxas de juros de até 4% ao mês, mas o Banco do Nordeste, quando utiliza recursos dos DEM (captação própria ou por meio de DIM), opera a uma taxa de juros de até 2% ao mês nos empréstimos de até R\$ 1 mil.

Mesmo destacando as operações realizadas pelo BN, sobram outras 300 mil operações de microcrédito produtivo. Este número é superior à soma das operações de todas as demais instituições de microcrédito que atuam no Brasil. Ressalta-se ainda, que os créditos de uso livre também podem ter um uso produtivo. A diferença básica é que nestes financiamentos a instituição financeira não se preocupa com o destino do crédito, que é limitado a R\$ 600,00 por operação.

Informação de crédito: um meio para ampliar o acesso...

Tabela 5 - Saldo da carteira de microcrédito com recursos dos DEM – Crédito de uso livre e produtivo - juros limitados a 2% ao mês.

Modalidade de Créditos	Saldo da Carteira em 30/06/05 (R\$ mil)	Acumulado entre 01/01/04 a 30/06/05		Valor Médio Contratado Junho/05 (R\$)	Prazo Médio Junho/05 (meses)
		Valor contratado (R\$ mil)	Quantidade de Contratos (número)		
Uso livre	1.016.909	1.593.408	8.463.236	121,83	7,55
Micro-empendedor *	74.592	406.568	600.844	695,72	4,71
TOTAL	1.091.501	1.999.976	9.064.080		

Fonte: Banco Central do Brasil

* Inclui os financiamentos realizados pelo BNB através do programa Crediamigo com taxa de juros de 2% efetuadas com recursos dos depósitos especiais para microcrédito.

É interessante observar que a base para a ampliação do acesso ao sistema financeiro não foi o reconhecimento jurídico das propriedades e dos ativos dos mais pobres. A atual política brasileira de bancarização dos pobres contesta frontalmente a principal tese de Hernando de Soto (2000), segundo o qual a premissa para a inclusão social de populações de baixa renda é o reconhecimento jurídico dos ativos que detêm. No caso brasileiro, este reconhecimento é feito, inicialmente, com base na palavra dos indivíduos e na perspectiva de construção de um histórico de crédito. É importante frisar que as grandes organizações de varejo (nomeadamente as Casas Bahia) já utilizam o histórico de crédito para decidir o nível de financiamento de cada cliente. Reportagem recente de *O Estado de São Paulo* (Furlan, 2004) entrevista um executivo das Casas Bahia, segundo o qual “o próprio cliente constrói seu limite por meio de seu comportamento de compra e pagamento das parcelas. A tabela, que vai de 0 a 10, chega a um ponto em que o crédito é concedido automaticamente. Os cartões *private label* de redes varejistas também podem exercer esta função, mas a sua aplicação até agora ainda é restrita”.

6.4. O Programa de Microcrédito Produtivo Orientado

O Programa de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO é regulamentado pela Lei 11.110/05, pelo Decreto 5.528/04, pela Resolução nº 3.310/05 do Conselho Monetário Nacional e pela Resolução nº 446/05 do Codefat. O programa, criado no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, é coordenado por um Comitê Gestor formado pelo MTE, MF e MDS. Suas principais características são descritas no box I

BOX I

O Programa de Microcrédito Produtivo Orientado

A **Lei 11.110**, que instituiu o PNMPO, definiu:

- a) Microcrédito produtivo orientado como 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, exercida por agentes de crédito.
- b) Que os recursos destinados ao PNMPO são os provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e da parcela dos recursos de depósitos a vista destinada ao microcrédito (Lei 10.735/03).
- c) São instituições financeiras operadores (IFO) do PNMPO os bancos públicos federais quando se tratar dos recursos do FAT no PNMPO e todos os bancos públicos e privados para os recursos provenientes dos depósitos especiais de microcrédito.
- d) São instituições de microcrédito produtivo orientado (IMPO) para efeito do PNMPO as cooperativas singulares de crédito; as agências de fomento; as sociedades de crédito ao microempreendedor (SCM) e; as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).
- e) São agentes de intermediação (AGI) os bancos de desenvolvimento, as agências de fomento, os bancos cooperativos e as centrais de cooperativas de crédito, que também poderão atuar como repassadoras de recursos das instituições financeiras para as instituições de microcrédito produtivo orientado.
- f) As instituições financeiras operadoras atuarão no PNMPO por intermédio das instituições de microcrédito produtivo orientado por meio de

repassse de recursos, mandato ou aquisição de operações de crédito que se enquadram nos critérios exigidos pelo PNMPO. Para atuar diretamente no PNMPO, as instituições financeiras operadoras deverão constituir estrutura própria para o desenvolvimento desta atividade.

- g) As operações de crédito entre IMPO e IFO no âmbito do PNMPO poderão contar com a garantia do Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda – Funproger e do FAMPE (SEBRAE).

O **Decreto nº 5.288/04**, por sua vez, definiu que pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte para efeito do PNMPO são aquelas com renda bruta anual de até R\$ 60.000,00; a composição e as atribuições do Comitê Gestor do PNMP; os tipos de garantias que pode ser utilizadas em substituição das garantias reais e; as cláusulas mínimas que devem constar dos instrumentos contratuais.

A **Resolução do CMN nº 3.310, publicada em 31/08/05**, definiu que os bancos múltiplos com carteira comercial, os bancos comerciais e a CEF devem manter aplicados em operações de microcrédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores, valor correspondente a, no mínimo, 2% dos saldos dos depósitos à vista captados pela instituição. Especificamente para o PNMPO, a Resolução estabeleceu as condições para a utilização dos recursos, definindo que:

- a) As taxas de juros ao tomador final não podem exceder a 4% ao mês, acrescido da Taxa de Abertura de Crédito (TAC), que não pode ultrapassar 1% do valor do crédito concedido nas operações até 30 dias, até 2% nas operações de 31 a 119 dias e até 3% nas operações de prazo igual ou superior a 120 dias;
- b) O valor das operações não pode exceder a R\$5.000,00; faculta-se a contratação de operações no valor de até R\$10.000,00, desde que limitadas a 20% do total;
- c) Os recursos do PNMPO podem ser destinados ao financiamento de bens, serviços e capital de giro, essenciais ao empreendimento, incluindo a TAC, para o atendimento das necessidades financeiras dos microempreendedores;
- d) As operações de microcrédito podem ser realizadas pelas IMPO mediante contrato de prestação de serviços, em nome das IFO, que para o cumprimento da exigibilidade de aplicações podem considerar ainda, os recursos repassados para outras instituições financeiras, por meio de

DIM; e os créditos oriundos de operações de adiantamentos, empréstimos e financiamentos que atendam às condições estabelecidas para o PNMPO, adquiridos de outras instituições financeiras, de OSCIP's, de ONG's e de entidades, fundos ou programas voltados para o microcrédito;

A **Resolução do Codemat de nº 449, de 31 de agosto de 2005**, instituiu as linhas de crédito FAT – PNMPO Linha de Repasse e FAT - PNMPO – Linha do Tomador Final, autorizou a alocação de R\$ 200 milhões para operações no âmbito do PNMPO, e definiu as regras para utilização dos recursos. A seguir serão destacadas algumas particularidades referentes ao uso do FAT que se diferem das definidas pela Resolução 3.310/05 do CMN. Na **Linha de Repasse entre as IFO e as IMPO**, a resolução definiu que:

- a) Poderão ser realizadas operações de **repasse**, aquisição de operações de crédito e de mandato. O valor máximo do repasse é de R\$ 2 milhões por operação, sendo o prazo das operações de até 96 meses, incluídos até 24 meses de carência;
- b) O FAT fornecerá os recursos as IFO ao custo da TJLP, sendo que estas poderão cobrar das IMPO nas operações de repasse no máximo a TJLP acrescida de até 5% ao ano. O risco das operações perante o FAT é sempre das IFO.
- c) As garantias aceitas das IMPO pelas IFO podem ser: recebíveis; patrimônio; FUNPROGER; outros fundos de aval e garantias aceitas pela IFO ou AGI.
- d) A IMPO deverá manter aplicado em microcrédito produtivo orientado, no mínimo, 80% do saldo dos recursos recebidos da IFO, podendo os restantes 20% ser mantidos em aplicações em títulos públicos. No caso de não cumprimento deste percentual, a IMPO deverá devolver os recursos não aplicados, sendo ainda suspensos novos repasses até a normalização destas operações.

Para a **Linha de crédito ao Tomador Final**, a resolução definiu que o PNMPO pode ser operado pelas IFO por intermédio de uma IMPO, ou diretamente pela IFO (mediante constituição de estrutura própria para desenvolvimento desta atividade), devendo habilitar-se junto ao MTE para operar junto aos tomadores finais. O Prazo de financiamento é de até 24 meses, incluídos até 3 meses de carência.

Os recursos disponíveis para o PNMPO são os R\$ 200 milhões do FAT e entre R\$ 300 milhões a R\$ 500 milhões dos depósitos especiais para o microcrédito. Os recursos do FAT, apesar de mais caros (TJLP + até 5% aa) que os recursos dos depósitos especiais (livremente negociados, mas devem girar em torno de 7 a 12% aa), deverão ser os mais demandados pelas IMPO porque podem ser repassados por um prazo mais longo (até 8 anos), dando maior liberdade operacional e financeira para estas instituições.

Entretanto, como as instituições financeiras em geral desconhecem a atuação e sustentabilidade das instituições de microcrédito, a tendência será a realização de operações de curto prazo. Uma outra opção para as IFO nesta etapa inicial do programa será a aquisição de carteiras de microcrédito de IMPO, utilizando para isso os recursos próprios. A partir de um maior conhecimento das IMPO e de suas carteiras de crédito pelas IFO, os repasses de recursos deverão fluir mais rapidamente e em maior escala.

As IMC ainda têm enfrentado muitas dificuldades para acessar recursos privados dos bancos, pois em geral não têm um histórico de relacionamento com os bancos comerciais, seus planos de contas e contabilidade são diversos e diferentes dos utilizados pelos bancos, que não conhecem seus clientes e a solidez de suas carteiras de crédito, além de possuírem poucas garantias reais para viabilizarem a captação de recursos destes bancos – em especial as OSCIP's.

Outro problema a ser enfrentado é a necessidade de controle e fiscalização dos tomadores finais do crédito quando operado com recursos públicos. A regra geral (exigida pelo Tribunal de Contas da União – TCU) pode exigir uma verificação de 100% dos beneficiários, se realmente receberam os recursos e se aplicaram efetivamente no que constava no contrato de crédito e dentro das regras do programa. Esta fiscalização pode ser apenas amostral caso existam legislações ou regras infra-legais específicas para o programa em questão. Estas restrições, associadas à possibilidade de um processo administrativo movido pelo Tribunal de Contas da União contra os gestores públicos (técnicos do governo ou gerentes de bancos públicos) acabam por inibir ou dificultar a ação destes gestores na efetivação de operações de crédito com IMC's ou mesmo diretamente com a população de baixa renda.

Para muitas instituições de microcrédito, uma questão apontada como central nas suas operações tem sido a limitação da taxa de juros definida pelo governo para as operações de crédito popular quando os recursos sejam provenientes da aplicação da exigibilidade bancária para o microcrédito. As instituições que operam com microcrédito

consideram que a taxa é proibitiva para operações de crédito de baixo valor e com alto custo da orientação fornecido por seus agentes de crédito. Se por um lado as IMC's podem estar certas, por outro não significa que se possa aceitar que operem, com recursos públicos ou controlados, com taxas de juros excessivamente elevadas, pois se estaria beneficiando a má gestão ou mesmo a sua ineficiência.

O governo federal está desenvolvendo ações para estimular o aumento da eficiência das IMC, o que poderá ser obtido com a combinação da redução de custos operacionais, ampliação das fontes de receitas e a ampliação de atuação (aumento de escala). Partindo da avaliação que uma taxa de juros de 4% ao mês pode ser pouco para as IMC's, mas que a taxa de 5% ao mês pode ser excessivamente elevada para o tomador, o governo está tentando chegar a um ponto de equilíbrio, que estimule a eficiência e garanta a sustentabilidade e continuidade das instituições que operam com o microcrédito produtivo orientado.

Para facilitar a interlocução e relacionamento entre as IMC's e os bancos (públicos e privados), o governo federal estimulará a homogeneização dos planos de contas das instituições que não são controladas pelo Banco Central (OSCIP's), facilitando assim a avaliação das carteiras de crédito e a situação econômica destas instituições por parte dos bancos que poderão ser fornecedores de recursos (públicos ou privados) para suas operações. As cooperativas de crédito e as SCM já adotam o padrão de contas utilizado pelos bancos comerciais e que é exigido pelo Banco Central – o COSIF¹²), o que deve facilitar a relação econômica com os bancos.

Esta padronização das contas não afetará as diversas metodologias adotadas pelas IMC nas operações de microcrédito, como também não exigirá uniformização dos diversos softwares utilizados na gestão destas entidades, os quais poderão continuar operando normalmente. O Plano de contas COSIF poderá ser adaptado e simplificado à realidade destas instituições, pois elas não necessitam a mesma amplitude de informações solicitadas de uma instituição que opera com diferentes serviços financeiros, como os bancos e as cooperativas de crédito. Da mesma forma, não significará o controle das OSCIP's pelo Banco Central, mas poderá garantir mais transparência para suas operações e sua situação econômica e financeira.

¹² O Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional (COSIF) foi criado com a edição da Circular 1.273, em 29 de dezembro de 1987, com o objetivo de unificar os diversos planos contábeis existentes à época e uniformizar os procedimentos de registro e elaboração de demonstrações financeiras, o que veio a facilitar o acompanhamento, análise, avaliação do desempenho e controle das instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional – ver <http://www.bcb.gov.br/?COSIF>

7. Dez questões de pesquisa

Este texto é muito mais descritivo que analítico. Mas, além de expor as principais informações sobre o processo de bancarização dos mais pobres na sociedade brasileira, levanta algumas questões de pesquisa. Nunca é demais lembrar que questões de pesquisa são formuladas sempre a partir de certos pontos de vista e de certos pressupostos teóricos. A função da pesquisa empírica é exatamente testar, por meio das evidências recolhidas, a consistência destes pontos de vista e destes pressupostos.

- a) A literatura internacional sobre microcrédito é marcada por uma espécie de apologia permanente às redes sociais como forma de garantia do microcrédito. A situação emblemática desta técnica de empréstimo é o Grammen Bank. Mais que isso, as finanças informais apóiam-se totalmente em redes sociais, em qualquer parte do mundo. Assim, a utilização, por parte do sistema bancário, de redes sociais aparece freqüentemente, como condição indispensável para a bancarização dos mais pobres. Entretanto: a) empréstimos por meio de redes sociais têm um alto custo de transação em tempo, risco e limite dos montantes que se toma emprestado; b) eles tendem a prevalecer em situações em que não há acesso a bancos e/ou onde a concorrência bancária é pequena; c) eles tendem a prevalecer onde os bancos não têm informação sobre os clientes e onde, portanto, as informações estão disseminadas nas redes sociais e d) as organizações de microcrédito acabam, muitas vezes, tendo interesse em retardar o processo de bancarização para não perder seus melhores clientes. Estas são hipóteses que precisam ser testadas em futuras pesquisas.
- b) Seria possível um levantamento tentando estabelecer correlação entre a evolução da renda destas famílias – aparentemente muito positivas, segundo as pesquisas do DIEESE (2003) e de Coelho et al. (2003) – e o destino dos recursos adicionais com que passam a contar em virtude de sua elevação de renda. Tal pesquisa poderia contar com informações quantitativas das organizações de microcrédito e com levantamento em campo.
- c) Os sistemas de atribuição de crédito baseados na pontualidade do pagamento e sem qualquer relação pessoal entre o cliente e o representante dos bancos pode funcionar até um determinado limite, em que os riscos de perda bancária sejam relativamente pequenos, diante do montante emprestado. Uma vez, entretanto, a situação dos negócios melhorando e as demandas de financiamento aumentando, o crédito automático baseado apenas no histórico parece dificilmente aceitável pelos bancos. Daí resultam algumas questões:

- Com base em que tipo de informação um banco poderia avaliar a carteira de uma organização de microcrédito? Um *rating* fornecido por uma agência especializada é suficiente? Ou são necessárias outras informações sobre o trabalho da instituição que vão além de uma informação meramente quantitativa de sua carteira?
- Como foi visto neste trabalho, durante muitos anos as instituições de microcrédito se portavam como alternativas ou opositoras aos bancos e não enquanto parceiros ou agentes complementares potenciais. A própria origem das organizações de microcrédito não é estranha a uma abordagem ideológica deste tema. Será interessante estudar concretamente o desenvolvimento desta relação, voltando-se à análise do papel que as representações dos atores sobre cada uma das respectivas organizações (influi em suas relações recíprocas).
- d) Seria importante um acompanhamento sistemático da evolução das organizações de microcrédito diante das mudanças legislativas atuais: de que maneira a relação com os bancos vai estabelecer-se? Os bancos vão aceitar comprar as carteiras destas organizações de maneira “fechada”, ou exigirão que elas se transformem em simples correspondentes bancários, transferindo seus clientes para os bancos? Se este for o caso, os bancos terão condições de incorporar populações vivendo em situação de pobreza a sua clientela habitual?
- e) Os custos de funcionamento das organizações de microcrédito são compatíveis com a massificação de seu acesso aos mais pobres? A resposta a esta pergunta envolve duas dimensões.
- Por um lado, o agente de crédito parece prestar um serviço de informação e relacionamento que contribui para dinamizar os negócios e ampliar as possibilidades de geração de renda. Seria interessante então buscar métodos pelos quais se pudesse detectar a contribuição específica do agente de crédito para a geração de renda e comparar esta contribuição com seus custos. Ou ainda, qual é o papel dos agentes de crédito nas operações onde a assimetria de informações entre os agentes já foi reduzida ou mesmo eliminada em decorrência da relação econômica mantida com as instituições de microcrédito.
- Por outro lado, porém, os mecanismos de gestão de boa parte das organizações de microcrédito são precários, atrasados e pouco informatizados. A aplicação a estas organizações dos métodos de avaliação da sustentabilidade propostos pela Escola de Ohio indica problemas sérios, conforme já apontados por alguns trabalhos acadêmicos brasileiros neste sentido (Ribeiro,

2004). Será interessante testar estes e outros métodos de análise a vários tipos de organizações de microfinanças no Brasil.

- f) Um tema fundamental a ser acompanhado é a relação entre o grande varejo (Casas Bahia) e o sistema bancário. É recente a entrada dos bancos neste segmento e será importante verificar se esta entrada abre caminho para um processo de maior aprofundamento das relações entre o sistema financeiro e populações vivendo próximo à linha de pobreza.
- g) Qual a composição social, etária e profissional da população que está em processo de bancarização? Um estudo a partir dos cadastros bancários poderia ser muito interessante – embora as informações não sejam de fácil obtenção.
- h) Qual o impacto da bancarização na vida financeira das famílias de baixa renda e nos seus negócios? Um estudo a partir de uma amostra de novos clientes bancários seria útil para analisar quais os serviços bancários mais utilizados, como e com que finalidade são utilizados e qual o efeito sobre a renda e a gestão dos negócios de pequeno porte.
- i) As atuais políticas de bancarização atingem áreas rurais? Qual seu alcance e quais seus limites nestas áreas? Os custos de manutenção de correspondentes bancários são compatíveis com a prestação de serviços em áreas rurais?
- j) Quais as condições para que seja alterado o ambiente institucional referente ao processo de assentamentos no Brasil de tal maneira que os recursos recebidos sejam considerados efetivamente como crédito?

Referências bibliográficas

- ABRAMOVAY, Ricardo e José Eli da VEIGA (1999) – “Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)” – IPEA – *Texto para Discussão* 641 – Brasília.
- ABRAMOVAY, Ricardo, org. (2004) – *Laços financeiros na luta contra a pobreza* – Annablume/FAPESP, São Paulo
- BITTENCOURT, Gilson A. (2005) – *Microcrédito e Microfinanças no Governo Lula* – Apresentação extraída em 26/09/05 do site: www.fazenda.gov.br – Brasília/DF.
- CARVALHO, Carlos E. e ABRAMOVAY, Ricardo (2004) O difícil e custoso acesso ao sistema financeiro – in SANTOS, Carlos Alberto dos, org. (2004) – *Sistema Financeiro e as micro e pequenas empresas – Diagnósticos e perspectivas* – SEBRAE – Brasília pp. 17-45
- COELHO, Vera S. R.; SQUEFF, Gabriel C.; HERNANDEZ, José L. e PEREIRA, Luciano (2003) — *Desenvolvendo mecanismos de inclusão social na região metropolitana de São Paulo* – Alternativas de geração de emprego e renda – CEBRAP – mimeo, São Paulo

Gilson Bittencourt, Reginaldo Magalhães e Ricardo Abramovay

- DE SOTO, Hernando (2000) *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else* London: Transworld Publishers
- DIEESE (2003) — “Identificação das mudanças ocorridas com os beneficiários dos programas sociais da Prefeitura do Município de São Paulo desenvolvidos pela Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade, no âmbito do Projeto Desenvolvimento Solidário” — mimeo – São Paulo
- FERRARY, Michel (1999) – “Confiance et accumulation de capital social dans la régulation des activités de crédit” – *Revue Française de Sociologie* – vol. XL, n°3:559-586, julho-setembro
- FURLAN, Marcia (2004) – “Cadastro positivo volta a ser discutido” – *O Estado de São Paulo* – 29/11/04, p. B 11.
- GREMAUD, Amaury Patrick ; TONETO JUNIOR, Rudinei (2003) – “A Descentralização do Financiamento Rural na Indonésia é um Exemplo para o Brasil?” *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 34, n. 4, p. 591-606.
- KUMAR, Anjali (2004) – *Access to Financial Services in Brazil* – The World Bank
- MAGALHÃES, Reginaldo (2004) – “Planejamento de serviços financeiros para famílias de baixa renda” – in Abramovay, org. – pp. 217-246
- NAVAJAS, Sergio; Jonathan CONNING e Claudio Gonzales-Vega (2003) – “Lending technologies, competition and consolidation in the market for microfinance in Bolivia” – Extraído em 29/11/03 do site: <http://www-agecon.ag.ohio-state.edu/programs/ruralfinance/PDF/lending2002.pdf>
- RIBEIRO, Cristina T. (2004) – Do microcrédito às microfinanças – Desempenho financeiro, dependência de subsídios e fontes de financiamento – Uma contribuição à análise da experiência brasileira – Mestrado em Economia Política – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – Orientador Carlos Eduardo Carvalho – mimeo, São Paulo.
- SANTOS, Carlos Alberto dos, org. (2004) – Sistema Financeiro e as micro e pequenas empresas – Diagnósticos e perspectivas – SEBRAE – Brasília

PESQUISA & DEBATE, SP, volume 16, número 2(28), pp. 203-248, 2005