

Microcrédito como política de geração de emprego e renda

Shanna Nogueira Lima

<http://www.bndes.gov.br/bibliotecadigital>

Microcrédito como política de geração de emprego e renda

Shanna Nogueira Lima*

Resumo

O surgimento de experiências internacionais exitosas, associado à percepção de que os instrumentos clássicos de Política Pública de Emprego (PPE) eram insuficientes, estimulou a adoção de programas de microcrédito como estratégia para a geração de emprego e renda e o combate à pobreza por países em desenvolvimento, especialmente na Ásia e na América Latina. O presente artigo apresentará o debate acerca desses programas, mostrando a evolução das instituições de microcrédito nas últimas décadas. A partir da apresentação de experiências internacionais, serão confrontadas duas visões distintas a respeito do papel das instituições de microcrédito, apontando as suas diferenças em termos de foco e efetividade no combate à pobreza e na geração de trabalho e renda.

* Administradora do BNDES e mestre em Economia pela UFRJ. Este artigo é de exclusiva responsabilidade do(s) autor(es), não refletindo, necessariamente, a opinião do BNDES.

Abstract

The new and successful international experiences, together with the realization that the classic tools of the Public Policy of Employment (PPE) were not sufficient, encouraged developing countries to adopt microcredit programs as a strategy to generate employment and income, as well as to combat poverty, especially in Asia and in Latin America. This article presents the discussion on these programs, revealing the evolution of microcredit institutions over the last few decades. After presenting the international experiences, two distinct views related to the role of microcredit institutions will be compared, highlighting differences regarding their focus and efficiency in fighting poverty and generating employment and income.

Introdução

As políticas públicas de emprego surgiram nos países centrais e se consolidaram no Segundo Pós-Guerra, quando a proteção social e a busca pelo pleno emprego eram pontos cruciais nas estratégias de desenvolvimento. Os instrumentos de política de emprego utilizados naquele período foram desenvolvidos de forma coerente com essas estratégias. Tais instrumentos, chamados de clássicos, eram o seguro-desemprego, a qualificação profissional dos trabalhadores e a intermediação de mão de obra.

No caso brasileiro, apesar de estarem voltadas para um mercado de trabalho com características particulares e bastante distintas, as PPEs foram inspiradas nas políticas dos países centrais, utilizando os mesmos três instrumentos clássicos.

Esses instrumentos cumprem a função de aumentar a segurança dos trabalhadores, compensar parcialmente a sua perda em uma eventual situação de desemprego, assim como modificar as características da mão de obra ofertada, tornando-a mais qualificada, ou aprimorando o fluxo de informação dentro do mercado de trabalho. Não são capazes, no entanto, de contribuir para criação de postos de trabalho, ou seja, não atuam sobre a demanda por mão de obra.

Levando em conta o contexto do mercado de trabalho nos países em desenvolvimento, caracterizado por elevadas taxas de desemprego, fica evidente a necessidade de ter políticas voltadas para a demanda por mão de obra e, assim, fomentar de forma mais significativa a criação de postos de trabalho. Nesse sentido, as políticas de geração de trabalho e renda por meio da concessão de crédito aos micro e pequenos empreendedores, assim como aquelas voltadas para fomentar as instituições de microcrédito, tornaram-se um relevante item da agenda desses países, especialmente a partir da década de 1990.

Ao expandir o crédito àqueles que não têm acesso ao sistema bancário tradicional, essas políticas reduzem as desigualdades de oportunidade entre os empreendedores, além de favorecer a viabilidade e a expansão dos microempreendimentos. O acesso ao crédito pode contribuir para estimular a capacidade empreendedora dos beneficiários, incentivando a sua busca por autonomia, e, em contrapartida, exige atitudes de comprometimento e responsabilidade dos tomadores de empréstimos.

É importante ressaltar, no entanto, que os resultados obtidos com as políticas de geração de trabalho e renda estão fortemente relacionados com o nível de crescimento econômico do país. O microcrédito não é um instrumento compensatório, ou seja, não tem o poder de alavancar o crescimento econômico. É um instrumento pró-cíclico, que tende a se expandir com o aquecimento da economia e a queda do desemprego. Como afirma Khandker (2005, p. 264),

(...) em uma economia com baixo crescimento econômico, os empréstimos apenas redistribuirão renda ao invés de impulsionar o crescimento. Em complemento a isso, Gonzalez-Vega (2000, p. 22-23) afirma que microfinanças não criam oportunidades produtivas, apenas ajudam a aproveitar as oportunidades existentes.

Na década de 1970, a Ásia e a América Latina foram palco do surgimento de experiências de concessão de crédito aos microempreendedores e à população de baixa renda, por meio da adoção de práticas inovadoras, adequadas às possibilidades e limitações do seu público-alvo.

Com o sucesso alcançado por essas experiências, verificou-se, nas décadas de 1970 e 1980, a disseminação das instituições de microcrédito em todo o mundo. A maior parte delas eram organizações não governamentais – ONGs, sustentadas por doadores, que enxergavam no microcrédito um instrumento eficiente de combate à pobreza. A partir do fim da década de 1980, essas instituições

passaram a adotar um enfoque distinto, no qual ganhou destaque a questão da sustentabilidade, com a preocupação de garantir uma oferta perene de crédito aos microempreendedores excluídos do acesso ao sistema bancário tradicional. Com isso, muitas ONGs transformaram-se em instituições financeiras, reguladas pelas autoridades monetárias de seus países.

Este artigo pretende apresentar a evolução das instituições ao longo das últimas décadas, bem como o debate que emergiu entre os atores e organizações envolvidos com o microcrédito. Na próxima seção, são expostos, de forma breve, os conceitos de microcrédito e microfinanças, bem como as práticas e inovações financeiras desenvolvidas pelas instituições. A terceira seção apresenta as experiências internacionais, destacando a atuação do Grameen, em Bangladesh, e da ACCIÓN International, na América Latina. A partir daí, na quarta seção, é apresentada a evolução do debate sobre as microfinanças, com destaque para a questão da sustentabilidade das instituições e sua compatibilidade com a focalização na população de mais baixa renda. Por fim, a quinta seção contém as considerações finais.

Microfinanças e instituições microfinanceiras – IMFs: conceitos e práticas

A prática de oferecer pequenos créditos à população excluída do acesso ao sistema financeiro não é recente. Desde o século XV, tem-se notícia da existência de fundos de caridade na Inglaterra, criados com o intuito de fornecer empréstimos a grupos específicos, com reduzidas taxas de juros. No século XIX, surgiram os fundos irlandeses e as cooperativas de crédito na Alemanha (cooperativas *Raiffeisen*), que inspiraram a criação de instituições similares em outras partes do mundo [Hollis e Sweetman (1998)].

Foi, entretanto, no período recente que o microcrédito entrou em evidência, especialmente na segunda metade do século XX, após o surgimento de uma série de experiências de visibilidade internacional – lideradas, na maior parte dos casos, por organizações não governamentais – ONGs. Essas experiências distinguem-se das anteriores por terem desenvolvido tecnologias operacionais e financeiras específicas, mais adequadas às necessidades do seu público-alvo e capazes de facilitar, de forma considerável, o acesso ao crédito.

As iniciativas de sucesso serviram, então, como inspiração para a multiplicação das IMFs, as quais utilizaram as tecnologias já desenvolvidas – e, muitas vezes, criaram outras mais adaptadas aos seus ambientes específicos – com o intuito de conceder crédito a um público que, em geral, não tem acesso ao sistema bancário tradicional.

Essas instituições são chamadas de microfinanceiras porque podem oferecer, além do crédito, outros serviços financeiros – como poupança, seguros, penhora, empréstimos para habitação, cartões de crédito e troca de cheques. O conceito de microcrédito está incluído no de microfinanças, sendo, portanto, mais restrito. Este artigo terá como foco o crédito, em detrimento dos outros serviços financeiros mencionados. Apesar disso, o termo IMF será utilizado para designar também as instituições que ofertam exclusivamente microcréditos.

As práticas difundidas entre as IMFs levam em conta o fato de que o seu público-alvo não costuma ter condições para oferecer as garantias reais exigidas pelas instituições financeiras tradicionais. Assim, foram criados procedimentos para substituir essas garantias. São os chamados colaterais sociais, como alternativa aos colaterais financeiros.

O aval solidário é uma das formas mais efetivas de colateral social. Nesse sistema, os tomadores de empréstimos formam grupos, no qual

os membros se avalizam mutuamente. Dessa forma, os beneficiários fiscalizam uns aos outros para evitar a inadimplência e o cancelamento dos empréstimos.

De acordo com Morduch (1999), o aval solidário reduz os efeitos negativos da assimetria de informação existente entre a IMF e os seus clientes, tais como a seleção adversa e o risco moral (*moral hazard*).

A seleção adversa ocorre porque as instituições financeiras – IFs não são capazes de distinguir os clientes mais arriscados dos menos arriscados. Para se proteger de eventuais perdas, essas instituições cobram de seus clientes taxas de juros mais altas, que acabam tornando os empréstimos mais atraentes para os clientes que apresentam maior risco, expulsando do mercado os menos arriscados. Com o aval solidário, esse problema é minimizado, já que, dentro da vizinhança, o fluxo de informações entre as pessoas é maior. Os vizinhos, por conhecerem uns aos outros, podem selecionar para fazer parte de seus grupos os tomadores que considerarem menos arriscados, excluindo os mais arriscados. Assim, a queda da taxa de inadimplência permitiria a redução do nível de risco enfrentado pelas IFs e, conseqüentemente, a queda das taxas de juros cobradas.

Já o risco moral acontece após o fechamento do contrato de empréstimo, em decorrência das dificuldades e custos que as IFs enfrentam para realizar o monitoramento de seus clientes. A falta de um sistema de monitoramento eficiente pode ser um incentivo para que o cliente, na tentativa de obter maiores ganhos, invista em atividades mais arriscadas do que o combinado no contrato. No caso de fracasso do investimento realizado, as eventuais perdas serão divididas com a IF, já que o cliente não será capaz de honrar suas dívidas. Em caso de sucesso, ao contrário, os ganhos serão exclusivos do cliente. Tal situação constitui um incentivo para o investimento em atividades de maior risco. Quando se utiliza o sistema de aval solidário, as perdas passam a ser divididas entre os membros do

grupo, fazendo com que eles fiscalizem as atividades uns dos outros, de modo a reduzir os riscos da IF e do próprio grupo.¹

Apesar dos seus benefícios, o aval solidário não é adotado em todas as IMFs, em função, principalmente, de fatores culturais, como a dificuldade dos tomadores de estabelecer laços de confiança entre si para a formação do grupo.

Outras formas utilizadas pelas IMFs para reduzir os riscos de inadimplência são os esquemas de empréstimos progressivos, nos quais os valores do crédito aumentam à medida que o cliente se mostra adimplente perante a instituição. A amortização dos empréstimos costuma ser realizada em pequenas parcelas semanais ou quinzenais, de forma a evitar que os tomadores acumulem grandes dívidas.

Além dos chamados colaterais sociais, as IMFs contam com um importante ator na sua aproximação com os clientes: o agente de crédito, que costuma fazer visitas pessoais aos empreendedores e aos seus negócios e é responsável por analisar e monitorar os empreendimentos atendidos e o seu fluxo de receitas e despesas, para verificar se há capacidade de pagamento. O monitoramento contribui para minimizar os problemas de risco moral a que estão suscetíveis as IFs. Além disso, o agente de crédito pode fornecer apoio técnico e de gestão ao empreendedor na condução do seu negócio.

As práticas apresentadas representam importantes inovações e contribuem para o sucesso de diversas IMFs na tarefa de proporcionar acesso à população excluída do sistema financeiro tradicional. Essas práticas acarretam, todavia, significativo aumento nos custos das instituições, os quais já são altos por natureza, por causa do baixo valor médio dos

¹ Para informações mais detalhadas a respeito de seleção adversa e *moral hazard* nos grupos solidários, ver Morduch (1999).

empréstimos. Por isso, em muitos casos, as taxas de juros cobradas pelas IMFs são maiores que as praticadas no sistema financeiro tradicional.

Os juros devem cobrir os custos financeiros e operacionais, mas não devem repassar aos clientes os custos de eventuais ineficiências das instituições. No setor microfinanceiro, isso pode acontecer principalmente porque ainda não existe concorrência em muitos países. O grande desafio das IMFs

está justamente em desenvolver uma estrutura organizacional adequada que permita ao mesmo tempo reduzir ao máximo os custos operacionais, sem perda de controle da inadimplência e com a cobertura dos seus custos [Passos *et al.* (2002, p. 49)].

O modelo asiático e o modelo latino-americano de microfinanças

As práticas descritas no parágrafo anterior foram desenvolvidas por algumas instituições inovadoras, originárias sobretudo da América Latina e da Ásia, que se dedicaram, a partir da década de 1970, a oferecer microcréditos à população de baixa renda. Trata-se das primeiras experiências de microcrédito de grande visibilidade, as quais contribuíram de forma decisiva para a disseminação das tecnologias financeiras mencionadas na seção anterior e para a multiplicação das IMFs em todo o mundo.

A partir do fim da década de 1970, Ásia e América Latina foram palco de um desenvolvimento acelerado do segmento microfinanceiro. Em Bangladesh, merece destaque a experiência do Grameen Bank, descrita na próxima seção. Na América Latina, o significativo crescimento da indústria microfinanceira pode ser atribuído, em grande medida, à atuação de algumas instituições que se dedicaram a fomentar a atividade de microcrédito na região, entre as quais se destaca a ACCIÓN International.

O Grameen Bank e o modelo de Bangladesh

O Grameen² é considerado a experiência de microcrédito mais famosa e replicada em todo o mundo. O projeto foi idealizado por um professor universitário, Muhammad Yunus, que começou utilizando recursos próprios para emprestar aos moradores de uma aldeia próxima à universidade. Algum tempo depois, em 1976, o Grameen tornou-se um operador de crédito regularizado e, mais tarde, em 1983, transformou-se num banco, inserido no sistema financeiro e regulado pela autoridade monetária de Bangladesh.

Os critérios de acesso estipulados pelo Grameen evidenciam a busca pela focalização nos mais pobres. O banco dá preferência às mulheres – especialmente aquelas que não possuem terras – e os empréstimos são feitos apenas em grupo, ou seja, por meio do sistema de aval solidário. Os grupos são atendidos por agências locais, instaladas nas proximidades das aldeias. Além disso, os empréstimos são pagos semanalmente e divididos em grande número de pequenas parcelas.

Em dezembro de 2007, o banco possuía cerca de 2.500 agências locais, as quais atendiam cerca de 7,5 milhões de clientes. Nesse mesmo ano, os desembolsos do Grameen foram de US\$ 731 milhões e a captação de poupança foi de US\$ 430 milhões em depósitos dos clientes.

Até o fim da década de 1990, o Grameen dependia de doações e subsídios para financiar seus empréstimos. Assim, para complementar o financiamento de suas atividades, o Banco mantinha um fundo, composto por recursos de doadores internacionais e nacionais, do qual tomava empréstimos a uma taxa de 2,5% ao ano. O pagamento de juros ajudava a preservar o valor do fundo, reduzindo a dependência

² No idioma local, o bengali, *grameen* significa aldeia.

de futuros aportes de recursos. Desde 1998, no entanto, o banco não recebe mais recursos de doadores [Grameen Bank (2008)].

A partir da experiência do Grameen, diversos programas de microcrédito surgiram em Bangladesh, como o Income Generation for Vulnerable Groups Development – IGVGD, que busca atender à população em situação de pobreza extrema, aliando o microcrédito à distribuição de alimentos e ao treinamento e capacitação. A intenção é garantir que os recursos emprestados sejam empregados em atividades com maior potencial de geração de renda futura e evitar que sejam gastos com as necessidades básicas. Um traço comum à maior parte dos programas de Bangladesh é a focalização na população de mais baixa renda.

Em outros países da Ásia, destacam-se experiências em que há envolvimento direto do Estado, como é o caso do Land Bank of Philippines – LDP, que atende à população rural nas Filipinas, e do Bank Rakyat Indonesia – BRI, banco estatal que possui uma extensa rede de pequenas agências bancárias voltadas para atender à população de baixa renda residente nos pequenos vilarejos na Indonésia.³ Na década de 1980, o BRI foi o primeiro banco a mostrar que a atividade microfinanceira poderia não apenas ter escala, mas também ser lucrativa.

As IMFs asiáticas apresentam alguns traços comuns, como o envolvimento do Estado nos programas de microcrédito, o foco na população de mais baixa renda e as grandes carteiras de clientes. O número médio de beneficiários por IMF é de 130 mil na Ásia, enquanto a média das instituições latino-americanas é de 30 mil.

³ O BRI possui cerca de 4.500 postos de atendimento, divididos entre agências e correspondentes bancários e postos rurais de atendimento, e possui mais de 30 milhões de contas bancárias, sendo que mais de três milhões de clientes são tomadores de crédito ativos.

A ACCIÓN International e o modelo latino-americano de microfinanças

Na América Latina, a primeira instituição a adotar as práticas operacionais características do microcrédito foi a ACCIÓN International, que surgiu a partir do trabalho dos chamados *accionistas*, voluntários que trabalhavam na identificação das necessidades das comunidades locais. Em 1973, um grupo de *accionistas* em Recife, no Brasil, ao perceber o elevado número de empreendedores informais, identificou que a oferta de crédito a taxas de mercado poderia viabilizar o crescimento dos seus micronegócios.

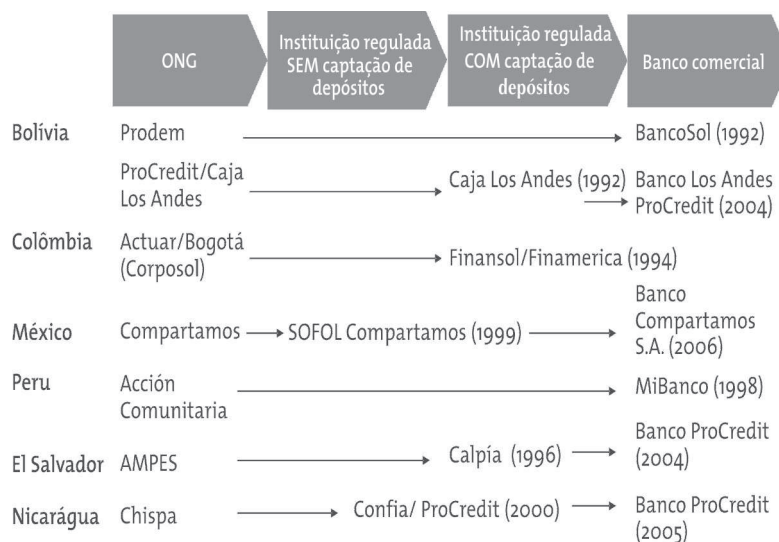
Como alternativa aos agiotas, que emprestavam a taxas significativamente superiores às de mercado, a unidade da ACCIÓN International em Recife começou a realizar pequenos empréstimos, substituindo as garantias reais pelos colaterais sociais. A sua principal contribuição para o segmento do microcrédito na América Latina foi a criação dos agentes de crédito, jovens profissionais que desenvolviam relações pessoais com os tomadores e eram responsáveis por todo o ciclo do empréstimo, da aprovação ao pagamento. Em função dos resultados positivos obtidos com a experiência,⁴ a ACCIÓN passou a apoiar a implementação de programas de microcrédito em toda a América Latina, mantendo afiliadas em 14 países.

A partir dos anos 1980, a ACCIÓN passou a defender que as instituições de microcrédito poderiam cobrir os próprios custos, tornando-se independentes das doações e subsídios. Alguns anos depois, ao perceber a necessidade de um volume maior de recursos para tornar o impacto do microcrédito mais significativo, passou a estimular a inserção das suas afiliadas nos sistemas financeiros dos países onde atuam. Essas instituições, ao serem reguladas pelas autoridades monetárias, poderiam captar depósitos dos tomadores de crédito e passariam a atrair investimentos privados, o que permitiria o aumento da sua base de clientes.

⁴ Nos primeiros quatro anos, o experimento realizado pela ACCIÓN resultou em 885 empréstimos e na geração de 1.386 postos de trabalho [ACCIÓN (2008)].

A ACCIÓN, ao lado do International Projekt Consult – IPC,⁵ foi precursora do movimento de aderência das IMFs ao sistema financeiro e ajudou a criar instituições financeiras formais voltadas para as microfinanças, fornecendo conhecimento, crédito e *expertise* em gestão. A Figura 1 demonstra o movimento de transição das ONGs ligadas a essas duas agências internacionais em instituições financeiras.

Figura 1
Movimento de aderência ao sistema financeiro das IMFs latino-americanas



Fonte: Berger *et al.* (2006).

⁵ Uma das maiores instituições de microcrédito do mundo, o IPC possui participação em IMFs que ofertam microcrédito em bases comerciais, ou seja, com fins lucrativos. Além disso, o IPC é gestor de um fundo de investimentos voltado especificamente para instituições de microfinanças.

Tabela 1
Crescimento da carteira das instituições após a migração para o sistema financeiro

Instituição	Ano da migração para o sistema financeiro	Carteira no ano da migração (US\$ milhões)	Carteira em 2005 (US\$ milhões)	Crescimento no período (%)	Crescimento médio anual (%)
BancoSol	1992	15,0	121,7	711	17
Banco Los Andes Pro Credit	1995	6,0	138,0	2.200	37
Finansol/Finamerica	1994	11,0	35,8	225	11
SOFOL Compartamos	1999	8,8	144,4	1.541	59
Banco Pro Credit (El Salvador)	1998	10,0	180,5	1.705	51
MiBanco	1996	6,6	98,7	1.395	35
Banco Pro Credit (Nicarágua)	2000	13,9	57,8	316	33

Fonte: Berger *et al.* (2006).

Após a análise dos dados referentes à carteira e ao número de clientes ativos das instituições listadas no Quadro 1, Berger *et al.* (2006) verificaram que o processo de formalização das IMFs levou a um crescimento bastante significativo na sua base de clientes e na carteira ativa. Nos anos que sucederam à migração para o sistema financeiro, a carteira das instituições apresentou crescimento médio anual de até 59%, conforme mostra a Tabela 1. A ampliação da base de clientes foi de até 1.000% nos cinco anos posteriores à formalização, conforme a Tabela 2.

Tabela 2

Crescimento do número de clientes atendidos pelas instituições após a migração para o sistema financeiro

Instituição	Ano da migração para o sistema financeiro	Nº de clientes atendidos no ano da migração	Nº de clientes atendidos em 2005	Crescimento no período (%)	Crescimento médio anual (%)
BancoSol	1992	15.000	82.000	447	14
Banco Los Andes Pro Credit	1995	16.000	79.000	394	17
Finansol/ Finamerica	1994	10.000	27.000	170	9
SOFOL Compartamos	1999	64.000	402.000	528	36
MiBanco	1998	16.000	129.000	706	35
Banco Pro Credit	1996	12.000	66.000	450	21
Banco Pro Credit	2000	5.000	55.000	1.000	62

Fonte: Berger *et al.* (2006).

O movimento de aderência das IMFs ao sistema financeiro, liderado pelas instituições ligadas à ACCIÓN e ao IPC, ocorreu principalmente nos anos 1990. Após o fim dessa década, em 2001, 29% dos recursos emprestados a microempreendedores na América Latina eram provenientes de bancos comerciais e 45% eram provenientes de ONGs que se transformaram em instituições financeiras licenciadas. Essas instituições atendiam 53% dos clientes das IMFs latino-americanas [CGAP (2001)].

No contexto brasileiro, o BNDES tem sido um ator fundamental no estímulo ao desenvolvimento institucional das IMFs e à inserção dessas instituições no sistema financeiro nacional.

O Programa de Crédito Produtivo Popular – PCPP do BNDES foi criado em 1996, com o intuito de formar uma indústria de microfinanças no País, por meio da oferta de *funding* e da promoção do fortalecimento institucional das IMFs, além de realizar ações voltadas para o desenvolvimento do segmento, como a publicação de estudos referenciais e o apoio à criação de sistemas de informação e de gestão. A visão de futuro do programa era uma indústria totalmente integrada ao sistema financeiro nacional.

Desde 1996, o BNDES vem aprimorando sua atuação no segmento de microfinanças. Em 2003, o PCPP foi substituído pelo Programa de Microcrédito – PM e, dois anos depois, pelo Programa de Microcrédito do BNDES – PMC, vigente atualmente. Em 2005, o PMC foi modificado para alinhar-se ao recém-criado Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado – PNMPO, sob a gestão do Ministério do Trabalho e Emprego.⁶ Além disso, no âmbito do seu Fundo Social, o BNDES apoia projetos de desenvolvimento institucional das IMFs.

As modificações dos programas destinaram-se, principalmente, ao aprimoramento de suas condições operacionais, aprofundando o enfoque na sustentabilidade e no fortalecimento institucional das IMFs, com vistas a consolidar o segmento de microcrédito no País e proporcionar uma oferta de crédito perene aos microempreendedores.

As principais instituições apoiadas pelo BNDES registraram, nos últimos três anos, crescimento médio anual de cerca de 20%, sendo que algumas delas registraram crescimento anual de sua carteira de até 50%. Apesar dos avanços conquistados, ainda não ocorreu no Brasil o movimento de aderência ao sistema financeiro, a exemplo do que se verificou em outros países da América Latina. Todavia, o segmento de microfinanças brasileiro conta com uma série de instituições que já

⁶ O PNMPO foi instituído em 25 de abril de 2005, por meio da Lei 11.110.

nasceram inseridas no sistema financeiro: as cooperativas de crédito, responsáveis por cerca de 26% do valor da carteira do PMC.

A evolução do debate sobre as microfinanças – das ONGs aos sistemas financeiros

Até o início da década de 1990, o microcrédito era praticado predominantemente por ONGs que tinham, em geral, como atividades principais o treinamento e a capacitação dos microempreendedores, sendo o crédito apenas complementar. Nesse período, predominava a visão do microcrédito como um instrumento de combate à pobreza que deveria ser praticado por ONGs ou governos, de forma a garantir a sua missão social.

Com a emergência do movimento de aderência das IMFs aos sistemas financeiros, iniciou-se um debate entre aqueles que defendem essa transição como uma forma de aumentar o impacto das microfinanças e gerar mais postos de trabalho e aqueles que se mostram contrários a esse movimento, por temer o desvio da missão social das instituições de microfinanças.

A evolução do debate levou ao surgimento de duas correntes, definidas por Gulli (1998) como *poverty lending* e *financial systems*. A primeira abordagem defende a provisão de serviços financeiros como um meio para o combate à pobreza e ao *empowerment* da população de baixa renda. Nesse sentido, considera-se legítimo que as IMFs recebam doações e subsídios para se sustentarem. Além disso, acredita-se que o microcrédito deve estar a cargo dos governos, das ONGs e dos doadores, pelo temor de que o setor privado ignore os clientes mais pobres. Para atingir esses objetivos, as IMFs muitas vezes devem oferecer serviços complementares (não financeiros).

A segunda abordagem defende que as IMFs devem ter como foco a provisão sustentável de serviços financeiros à população excluída do sistema bancário tradicional. O público-alvo não deve ser, necessariamente, a população de baixa ou baixíssima renda, já que a sustentabilidade depende de taxas de juros um pouco mais altas e de custos operacionais mais baixos, o que, em geral, inviabiliza um esforço de mobilização da instituição para focalização na clientela mais pobre. Os defensores dessa abordagem acreditam que o microcrédito deveria ser alvo do setor privado com uma visão comercial, já que apenas esse setor possui os recursos necessários para alavancar o crescimento das IMFs e de sua base de clientes.

No Brasil, o debate é pautado pelas correntes desenvolvimentista e minimalista [Soares e Sobrinho (2007)]. As instituições desenvolvimentistas estão alinhadas com a abordagem que Gulli (1998) chamou de *poverty lending*, por isso costumam oferecer serviços não financeiros como complemento ao crédito, tais como qualificação, assessoria na gestão dos empreendimentos e até distribuição de alimentos.

De um lado, esses serviços devem melhorar as condições de utilização dos empréstimos e contribuir para a realização de investimentos com maior potencial de geração de renda futura, especialmente quando a população atendida está entre aquela de mais baixa renda. De outro lado, os custos adicionais incorridos pela provisão de tais serviços podem comprometer a sustentabilidade da instituição.

De acordo com Soares e Sobrinho (2007), as IMFs minimalistas conferem maior ênfase à sustentabilidade, caracterizando-se por oferecer exclusivamente serviços financeiros. Estão, portanto, alinhadas com a abordagem denominada *financial systems* [Gulli (1998)].

As instituições desenvolvimentistas vêm perdendo espaço no cenário internacional, já que, em função da dependência de doações e subsídios, são incapazes de promover um impacto mais significativo sobre o nível de acesso ao crédito e aos serviços financeiros nas sociedades em que atuam.

Apesar disso, os críticos desse modelo argumentam que há um risco de desvio de missão no processo de transformação de ONGs em instituições financeiras, já que as IMFs com fins lucrativos não têm as mesmas motivações que as ONGs no que se refere ao combate à pobreza, à redução do desemprego ou à promoção do desenvolvimento. Argumenta-se, ainda, que a busca por sustentabilidade ou lucratividade pode impedir a focalização na clientela de mais baixa renda.

Diante disso, é pertinente realizar dois questionamentos. Em primeiro lugar, se existe um *trade-off* entre a sustentabilidade das instituições e a focalização nos mais pobres. Em segundo lugar, se o atendimento voltado para clientelas menos pobres representa, de fato, um desvio de missão das IMFs. Nesse sentido, serão apresentadas as teses de alguns autores [Harper (2001) e Hulme & Mosley (1996)] que buscaram analisar a efetividade do crédito de acordo com a faixa de renda do público atendido, bem como discutir se o microcrédito é uma ferramenta adequada para atender à população em situação de extrema pobreza.

O *trade-off* entre focalização e sustentabilidade

A sustentabilidade financeira fundamenta-se em dois níveis: a capacidade de alavancar recursos para o fundo e sua política de crédito, capaz de tornar a instituição autônoma e atingir rapidamente seu ponto de equilíbrio [Ibam (2001, p. 32)].

No que se refere à política de crédito, a sustentabilidade depende da cobrança de juros que cubram os custos totais de execução do programa e de um sistema eficiente de recuperação dos empréstimos, de modo a manter baixas as taxas de inadimplência [Passos *et al.* (2002)].

A ideia do *trade-off* entre sustentabilidade e focalização tem origem na percepção de que a população mais pobre não é capaz de pagar

as taxas de juros mais elevadas, necessárias para cobrir os custos das IMFs. Segundo essa percepção, as instituições sustentáveis não poderiam ter como foco os clientes mais pobres, sob pena de sacrificar sua saúde financeira, enquanto aquelas que recebem doações poderiam cobrar taxas de juros subsidiadas e atender exclusivamente à população mais pobre.

De acordo com Ledgerwood (1999), é possível servir aos mais pobres de forma sustentável. No entanto, o tempo para que a instituição se torne sustentável financeiramente será menor quando os seus clientes forem economicamente ativos, ou seja, quando eles não estiverem entre os mais pobres. Se, ao contrário, a instituição escolher atender o núcleo duro da pobreza, os doadores devem estar comprometidos a apoiá-la por um período mais longo.

Há, no entanto, autores como Harper (2001) que não acreditam na existência desse *trade-off*, pois acreditam que os mais pobres são perfeitamente capazes de pagar as taxas de juros mais altas e ter empreendimentos bem-sucedidos, já que os menores microempreendimentos possuem maior produtividade marginal do capital.⁷

Nos estudos feitos por Rhyne, Vogel e Christen [*apud* Rhyne (1998)], com base na análise de 11 instituições de microfinanças,⁸ concluiu-se que entre as IMFs com boa *performance* não havia correlação alguma

⁷ A tese de Harper (2001) será apresentada de forma mais detalhada na seção sobre o público-alvo do microcrédito.

⁸ As instituições analisadas foram: Agence de Crédit pour L'Entreprise Privée (ACEP), no Senegal; Asociación Dominicana para el Desarrollo de la Mujer (ADOPEM), na República Dominicana; BancoSol, da Bolívia; os BKDs e o BRI, da Indonésia; Bankin Raya Karkara (BRK), no Níger; Corporación de Acción Solidaria (CorpoSol), na Colômbia; Fundación Integral Campesina (Finca), na Costa Rica; o Banco Grameen, de Bangladesh; Kenya Rural Enterprise Programme (K-REP), no Quênia; e o Lembaga Perkreditan Desas (LPDs), também na Indonésia.

entre o nível de pobreza dos clientes⁹ e a viabilidade financeira da instituição. Para Rhyne, essas instituições desenvolveram métodos tão padronizados e eficientes de atendimento à clientela, que mesmo os clientes mais pobres são capazes de cobrir os seus custos. A questão estaria, portanto, na capacidade das instituições de oferecer eficientemente os serviços, de forma a reduzir seus custos e, conseqüentemente, suas taxas de juros.

Segundo a visão apresentada por Rhyne (1998), há uma complementaridade entre sustentabilidade e o atendimento aos mais pobres. Apenas as IMFs que forem sustentáveis financeiramente conseguirão ter acesso ao *funding* de que elas necessitam para aumentar o tamanho da clientela e atingir os mais pobres.

Qual o público-alvo do microcrédito?

Ainda que a sustentabilidade das instituições não esteja comprometida pela focalização de suas atividades na população de mais baixa renda, cabe questionar se o microcrédito é uma ferramenta efetiva para esse público. A esse respeito, Hulme e Mosley (1996) afirmam que o impacto do microcrédito é maior se direcionado à população pertencente às faixas de renda imediatamente superiores à linha de pobreza. Em oposição a isso, Harper (2001) defende que esse impacto será tanto maior quanto menor for a renda da clientela atendida. Para defender suas teses, esses autores realizaram estudos empíricos com o objetivo de avaliar os resultados obtidos com os programas em função do perfil de renda dos beneficiários.

O primeiro estudo a ser exposto foi realizado por Harper (2001), para analisar a capacidade de pagamento dos microempreendedores.

⁹ O nível de pobreza dos clientes era medido (imperfeitamente, segundo a própria Rhyne) pelo valor do empréstimo.

A sua intenção era descobrir se os mais pobres são capazes de pagar as taxas de juros requeridas para cobrir os custos das IMFs e, dessa forma, testar se as instituições podem ser, ao mesmo tempo, sustentáveis e atender aos microempreendedores de mais baixa renda.

Nesse sentido, Harper (2001) propôs uma metodologia para medir a capacidade de pagamento dos microempreendedores. Como as taxas de juros que as pessoas podem pagar são uma função do retorno obtido com os investimentos realizados a partir dos empréstimos, Harper desenvolveu um método para calcular o retorno de tais investimentos e o aplicou em 215 microempreendimentos na Índia e no Quênia. O retorno médio anual encontrado (depois de subtraído o custo de oportunidade do trabalho) foi de 847%. A maior parte dos casos em que o retorno anual ficou abaixo de 100% era referente a empreendimentos maiores, com investimentos a partir de US\$ 500. Para o autor, os resultados não indicam que os microempreendedores possuem ganhos elevados, já que seus investimentos são muito pequenos, mas mostram que eles podem pagar altas taxas de juros pela pequena quantidade de capital de que necessitam.

A tese central de Harper é que o retorno dos investimentos nos pequenos negócios costuma ser mais alto do que nos maiores, ou seja, a produtividade marginal do capital é decrescente, o que reforça a ideia de que “as microfinanças estão voltadas para os micronegócios, cujos donos são pessoas com microrrendimentos” [Harper (2001, p. 16)], já que apenas esses negócios apresentam retorno suficientemente alto para o pagamento das taxas de juros necessárias para cobrir os custos das IMFs.

De acordo com Harper, uma das “regras de ouro” das microfinanças é que o acesso ao crédito é mais importante do que o seu custo para os pequenos tomadores de empréstimos. Muitas vezes, para proporcionar melhores condições de acesso, as IMFs, além de serem bem gerenciadas e inovadoras, precisam cobrar taxas de juros mais altas. Isso não signi-

fica, no entanto, que a população de renda mais baixa deva ser excluída dos programas. Ao contrário, são justamente os empreendedores mais pobres que têm melhor capacidade de pagamento.

Em oposição às conclusões de Harper, o estudo de Hulme e Mosley (1996) defende a tese de que o empréstimo para a população extremamente pobre é menos efetivo na geração de renda futura do que aquele voltado para as faixas de renda imediatamente superiores. Os autores realizaram um estudo com o objetivo inicial de entender os fatores que influenciam a sustentabilidade financeira das IMFs. Para isso, examinaram 13 instituições em sete países, utilizando uma amostra de 150 tomadores de empréstimos, e compararam as mudanças ocorridas neste grupo com as de um grupo de controle, composto por 150 pessoas não participantes dos programas de microcrédito, com situação de renda, ativos e acesso a infraestrutura similar ao primeiro grupo.

As instituições examinadas foram separadas em dois grupos: o grupo A, que reúne aquelas mais sustentáveis financeiramente; e o grupo B, formado pelas IMFs menos sustentáveis.¹⁰ As IMFs do grupo A apresentavam menores taxas de dependência de subsídios e de inadimplência, assim como cobravam maiores taxas de juros do que as do grupo B. No que se refere à relação entre sustentabilidade e pobreza, o estudo concluiu que as instituições do grupo A, como um todo, provocaram maior impacto na renda. No que diz respeito à focalização nos mais pobres, não foram encontradas diferenças significativas entre os dois grupos. Não foi detectado, portanto, o *trade-off* entre a sustentabilidade e a focalização.

Com os dados obtidos, os autores buscaram mostrar a relação entre o nível de renda anterior dos participantes (como um percentual da linha de pobreza) e o aumento percentual na renda desses mesmos

¹⁰ As IMFs classificadas no grupo A foram: BancoSol, da Bolívia; BRI, BKK e KURK, da Indonésia; Grameen, BRAC e TRDEP, de Bangladesh; PTCCs, do Sri Lanka; e o KREP Juhudi, do Quênia. No grupo B, estavam: RPBs, da Índia; KIE-ISP, do Quênia; Mudzi Fund e SACA, da Malásia.

participantes após os empréstimos, em comparação com o aumento da renda do grupo de controle.

Concluiu-se que o impacto dos programas de microcrédito aumenta (a uma taxa decrescente) à medida que a renda dos beneficiários é maior, o que significa que o impacto positivo é menor entre os beneficiários que estão abaixo da linha de pobreza. Segundo a tese de Hulme e Mosley, isso acontece porque, por um lado, os participantes mais pobres tendem a investir o dinheiro dos empréstimos em atividades de baixa produtividade, por causa do seu menor grau de educação, de informação sobre o mercado e da menor possibilidade de correr riscos sem ameaçar sua sobrevivência. Esse investimento é chamado de protetor (*protectional*). Por outro lado, os tomadores menos pobres teriam mais condições de realizar investimentos promotores (*promotional*), pois estariam mais dispostos a correr riscos e investir em tecnologia e atividades de maior produtividade.

A Tabela 3 mostra como os empréstimos tomados foram utilizados em cada uma das categorias de renda.

Tabela 3
Utilização dos empréstimos por cada US\$ 100 emprestados

Utilização dos empréstimos	Categoria de renda das famílias	
	Renda menor que 80% da linha de pobreza	Renda maior que 80% da linha de pobreza
Consumo	69 %	14 %
Capital de giro	15 %	30 %
Contratação de mão de obra	5 %	12 %
Aquisição de capital fixo sem nova tecnologia	10 %	32 %
Aquisição de capital fixo com nova tecnologia	6 %	12 %

Fonte: Hulme e Mosley (1996).

Os dados da Tabela 3 corroboram a tese de que os tomadores menos pobres realizam investimentos com maior potencial de retorno, enquanto os mais pobres gastam grande parcela dos seus empréstimos em consumo, o que, segundo os autores, não proporciona possibilidades de maiores ganhos futuros. Ao contrário, o aumento do consumo corrente pode comprometer a renda futura, já que eleva o nível de endividamento.

Hulme e Mosley (1996) acreditam, portanto, que a focalização nos mais pobres não proporciona maior impacto sobre a pobreza, já que esses clientes têm menos condições de realizar investimentos produtivos. A efetividade do microcrédito seria maior quando os empréstimos fossem tomados por microempreendedores menos pobres, os quais poderiam realizar melhores investimentos e gerar maior retorno sobre os recursos investidos.

Harper (2001) discorda dessa tese ao afirmar que há uma falsa distinção entre a utilização do crédito para consumo e para produção. Muitas vezes, as pessoas precisam comprar alimentos, roupas e remédios para poder trabalhar. Por isso, estes podem ser considerados investimentos produtivos. O seu retorno, no entanto, além de muito difícil de ser medido, normalmente não é imediato.

Já a tese de Khandker [*apud* Passos *et al.* (2002, p. 47)] parece ter pontos em comum com a de Hulme e Mosley. Segundo o autor, para o caso de Bangladesh, como os participantes dos programas têm baixa qualificação, tendem a investir em atividades de baixo crescimento potencial. Sendo assim, o microcrédito teria poucas possibilidades de reduzir a pobreza no longo prazo, a não ser que sejam estimuladas atividades com maior crescimento potencial.

Conclusão

O microcrédito vem sendo, nas últimas décadas, um importante instrumento para viabilizar a constituição e a manutenção de micro e pequenos negócios economicamente sustentáveis. As inovações desenvolvidas no âmbito das IMFs, ao criarem substitutos para os colaterais financeiros, permitem o acesso ao crédito por parte daqueles que não têm garantias reais a oferecer.

A concessão de microcréditos estimula a autonomia e a capacidade empreendedora do beneficiário. As práticas adotadas pelas IMFs, baseadas, entre outros aspectos, na atuação do agente de crédito, permitem a criação de uma relação de responsabilidade e confiança entre o beneficiário e a instituição que concede o crédito. Esses aspectos, somados à grande projeção de algumas experiências, como o Grameen Bank e a ACCIÓN International, levaram à disseminação das IMFs em todo o mundo, com destaque para a Ásia e a América Latina.

Até a década de 1980, a maior parte das IMFs eram ONGs, que operavam com recursos provenientes de doações e tinham como foco o combate à pobreza, por isso concentravam sua atuação na população de baixa ou baixíssima renda. A partir do fim daquela década e início dos anos 1990, muitas instituições de microcrédito, em função da necessidade de um volume maior de recursos para elevar o impacto de suas atividades e contribuir, de forma mais efetiva, para a geração de postos de trabalho, passaram a ser estimuladas a ingressar no sistema financeiro, de modo a ter acesso aos recursos provenientes de investimentos privados e ampliar a sua base de clientes.

Nas últimas décadas, o consenso a respeito da importância da sustentabilidade tem aumentado, uma vez que os recursos dos doadores são escassos e a permanência das instituições no setor só será possível se suas operações não forem deficitárias. Já a aderência ao sistema financeiro é alvo de uma resistência maior por parte das instituições,

não apenas por causa do risco de desvio da sua missão social, mas, principalmente, em função dos custos de adaptação para atender às exigências dos reguladores.

Apesar dos custos elevados, trata-se de um processo necessário de evolução institucional, o qual resulta em uma organização maior do setor e, conseqüentemente, aumenta as chances de haver uma oferta perene de crédito aos empreendedores excluídos do sistema bancário tradicional. Além disso, a transformação das ONGs em instituições reguladas permitirá a oferta de outros serviços financeiros, como a poupança e os seguros.

Caso o microcrédito seja mantido a cargo das ONGs, seus beneficiários permanecerão à margem do sistema financeiro, e a sua atividade será limitada à oferta de crédito a uma pequena quantidade de microempreendedores.

A ampliação da oferta de crédito de forma sustentada, com aumento da base de clientes e geração de um número significativo de postos de trabalho, dependerá da formalização das IMFs, do aprimoramento da sua governança e da sua inserção no sistema financeiro.

No que se refere ao público-alvo, não parece haver consenso na literatura a respeito da efetividade do microcrédito em função da faixa de renda dos beneficiários. Na prática, há experiências de sucesso tanto no atendimento à população extremamente pobre, como é o caso dos programas de Bangladesh, quanto aos microempreendedores que se encontram nas faixas de renda imediatamente superiores, como ocorre nas principais IMFs latino-americanas. O sucesso desses programas depende da capacidade das instituições de criar critérios de acesso e condições de financiamento adequadas às necessidades do seu público-alvo.

Nesse sentido, desde 1996, quando iniciou a sua atuação no setor, o BNDES tem demonstrado alinhamento com o enfoque minimalista, destacando a preocupação com a sustentabilidade das instituições e

o aprimoramento da sua governança. Além disso, sua atuação não se restringiu a um segmento específico de renda, buscando, ao contrário, ampliar o leque de microempreendedores atendidos.

Referências

ACCIÓN. Disponível em: www.accion.org.br. Acesso em: setembro de 2008.

BERGER, M. *et al.* **An inside view of Latin America microfinance**. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 2006.

CGAP – CONSULTATIVE GROUP TO ASSIST THE POOR. **Financial sustainability, targeting the poorest, and income impact: are there trade-offs for microfinance institutions?** Focus Note, n. 5, dez.1996.

_____. **Commercialization and mission drift: the transformation of microfinance in Latin America**. Occasional paper, n. 5, jan. 2001.

CHRISTEN, R. P. *et al.* **Maximizing the outreach of microenterprise finance: an analysis of successful microfinance programs**. USAID Program and Operations Assessment Report, n. 10. Washington, D.C.: US Agency for International Development, 1995.

GONZALEZ-VEGA, C. **Uma visão geral das microfinanças**. Seminário Internacional BNDES Microfinanças: ensaios e experiências, BNDES, mai. 2000.

GRAMEEN BANK. Disponível em: www.info-grameen.com. Acesso em: setembro de 2008.

GULLI, H. **Microfinance and poverty: questioning the conventional wisdom**. Washington D.C.: Inter-American Development Bank, 1998.

HARPER, M. **Profit of the poor: cases in microfinance**. Londres: ITDG Publishing, 2001.

HOLLIS, A.; SWEETMAN, A. Microcredit: what can we learn from the past? **World Development Elsevier Science**, v. 26, n. 10, p. 1875-91, mar. 1998.

HULME, D.; MOSLEY, P. **Finance against poverty**. Londres: Routledge, 1996.

IBAM – INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. **Perspectivas de expansão das microfinanças no Brasil: marco legal, capitalização e tecnologia. Relatório final**. Rio de Janeiro: Ibam, abr. 2001.

KHANDKER, S. R. **Fighting poverty with microcredit: experience in Bangladesh**. Oxford: Oxford University Press, 1998.

_____. Microfinance and poverty: evidence using panel data from Bangladesh. **The World Bank Economic Review**, v. 19, n. 2, p. 263-286, set. 2005.

LEDGERWOOD, J. **Microfinance handbook: an institutional and financial perspective**. Washington, D.C.: The World Bank, 1999.

MORDUCH, J. The microfinance promise. **Journal of Economic Literature**, v. XXXVII, p.1.569-1.614, dez. 1999.

PASSOS, A. *et al.* **Focalização, sustentabilidade e marco legal: uma revisão da literatura de microfinanças**. Brasília: Boletim Mercado de Trabalho, Ipea, fev. 2002.

RHYNE, E. The Yin and Yang of microfinance: reaching the poor and sustainability. **Microbanking Bulletin**, jul. 1998.

SOARES, M., SOBRINHO, A. **Microfinanças: o papel do Banco Central do Brasil e a importância do cooperativismo de crédito**. Brasília: BCB, 2007.