



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**

# Microfinanças

## O Papel do Banco Central do Brasil e a Importância do Cooperativismo de Crédito

Marden Marques Soares e  
Abelardo Duarte de Melo Sobrinho

2ª edição, revista e ampliada



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**

## Microfinanças

### O Papel do Banco Central do Brasil e a Importância do Cooperativismo de Crédito

Marden Marques Soares e  
Abelardo Duarte de Melo Sobrinho

2ª edição, revista e ampliada

Brasília

2008

## **Controle Geral de Publicações**

Banco Central do Brasil

Secre/Surel/Dimep

SBS – Quadra 3 – Bloco B – Edifício-Sede – 1º andar

Caixa Postal 8.670

70074-900 Brasília – DF

Telefones: (61) 3414-3710 e 3414-3567

Fax: (61) 3414-3626

*E-mail:* editor@bcb.gov.br

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca do Banco Central do Brasil

---

Soares, Marden Marques.

Microfinanças : o papel do Banco Central do Brasil e a importância do cooperativismo de crédito / Marden Marques Soares, Abelardo Duarte de Melo Sobrinho. – Brasília : BCB, 2008.

202 p.

ISBN 85-99863-07-7

1. Finanças públicas – Banco Central do Brasil. 2. Cooperativa de crédito. I. Melo Sobrinho, Abelardo Duarte. II. Título.

CDU 336.13:336.711(81)

---

# Agradecimentos

A dificuldade em coletar informações confiáveis e consistentes sobre microfinanças, principalmente quando a pesquisa é sobre o impacto de medidas adotadas no mercado brasileiro, somente foi transposta com a ajuda de especialistas e operadores do mercado e de vários colegas do Banco Central, dos quais destacamos Marcos Antonio Henriques Pinheiro (Departamento de Organização do Sistema Financeiro), Mardilson Fernandes Queiroz (Departamento de Operações Bancárias), Cornélio Farias Pimentel (Departamento de Monitoramento do Sistema Financeiro e de Gestão da Informação) e Cleófas Salviano Júnior (Departamento de Normas do Sistema Financeiro), cujos esforços de compilação de dados e de indicação de fontes estão presentes neste livro, e sem os quais dificilmente teríamos conseguido realizá-lo a contento.

Não podemos deixar de agradecer também o estímulo consubstanciado em palavras de incentivo e outras ações concretas de apoio trazidas por vários outros pesquisadores, de fora e de dentro do Banco Central do Brasil (BCB), muitos deles interessados e dedicados ao tema pela motivação inerente às ações com visibilidade social dele resultante.

A paciência e o apoio de nossas famílias, principalmente de nossas esposas, Ana Cristina Soares e Renata Duarte, durante os meses em que nos dedicamos, a cada noite, sempre após um dia intenso de trabalho, e alguns finais de semana, a costurar idéias, dados e opiniões aqui contidas, ajudaram a formar o alicerce equilibrado e sólido que fundamentou nossa dedicação a esse projeto, em busca do melhor resultado possível.

Marden Marques Soares e Abelardo Duarte de Melo Sobrinho

# Sumário

<b>Prefácio</b> .....	7
<b>Apresentação</b> .....	9
<b>Introdução</b> .....	11
O mercado microfinanceiro mundial .....	15
Muhammad Yunnus e o <i>Grameen Bank</i> .....	18
<b>Conceitos, Diagnóstico e Mercado</b> .....	21
O mercado brasileiro de microfinanças e de microcrédito .....	25
Os sistemas de informação e o microcrédito .....	30
<b>Políticas para Microfinanças – Bases e Princípios</b> .....	35
<b>O crédito no Brasil</b> .....	43
As raízes históricas .....	46
A lógica econômica – Causas e conseqüências .....	48
As ações governamentais .....	49
<b>Os Bancos, as IMFs e as Formas de Atuação</b>	
<b>Governamental</b> .....	51
<b>Envolvimento do Banco Central do Brasil</b> .....	61
<b>Atuação do CMN e do Banco Central</b> .....	67
Coperativismo de crédito .....	69
Microcrédito .....	133
Correspondentes no País .....	143
Medidas de estímulo às microfinanças a partir de 2003....	150
<b>Palavras de Encerramento</b> .....	163
<b>Siglas e abreviaturas</b> .....	167
<b>Bibliografia</b> .....	173
<b>APÊNDICE – Atuação do BNDES e do MTE (PNMPO)</b> .....	179

# Prefácio

Nos últimos anos, a questão do acesso de populações de baixa renda a serviços financeiros tem sido tema de destacada importância nos meios acadêmicos e no debate sobre políticas públicas. Prova disso é a instituição, pela Organização das Nações Unidas (ONU), do Ano Internacional do Microcrédito 2005 e a escolha do senhor Muhammad Yunus, fundador do *Grameen Bank*, de Bangladesh, como Nobel da Paz em 2006. Esses e outros acontecimentos fizeram com que a atenção e o foco de governos, de entidades apoiadoras e do público em geral se voltassem para esse segmento da economia, cuja importância está diretamente vinculada ao seu papel como agente mitigador da pobreza e da desigualdade social.

A Diretoria de Normas e Organização do Sistema Financeiro (Dinor) do Banco Central do Brasil dedica-se ao estudo do tema e contribui, dentro de sua esfera de atribuições, para a construção do marco legal e regulamentar, principalmente naquelas iniciativas que, de acordo com as melhores experiências conhecidas nacional e internacionalmente, buscam a auto-sustentabilidade e a diminuição do risco de descontinuidade e, ao mesmo tempo, promovem o desenvolvimento de regiões e públicos que não interessam à banca tradicional.

Na presente obra – na verdade, uma espécie de manual das microfinanças –, ao contar como essa contribuição se desenvolve com base nos três principais pilares das microfinanças dentro do Banco Central (microcrédito, com as Sociedades de Crédito ao Microempreendedor e à Empresa de Pequeno Porte (SCMs); correspondentes no País; e cooperativas de crédito), os autores não se furtam a desmistificar alguns conceitos – microcrédito ou microfinanças? – e a apresentar princípios e opiniões sobre pontos que estavam e estão em discussão dentro e fora do País, como é o caso das razões para a pouca penetração da indústria microfinanceira em alguns países e a dificuldade em se ter um cooperativismo de crédito com maior homogeneidade e grau de profissionalismo.

O livro é uma boa referência para meios acadêmicos, especialistas, participantes do mercado, formuladores de políticas na área de acesso a serviços financeiros e para aqueles que desejam simplesmente conhecer

o tema. Os autores, que pertencem à minha equipe, apresentam grande base de dados que ilustram análises e perspectivas para o setor.

Alexandre Antonio Tombini  
Diretor

# Apresentação

Em sintonia com o projeto Democratização do Crédito, que começou a ser costurado no início dos anos 90, o presente trabalho tem como principal objetivo mostrar as ações adotadas para aumentar a oferta de serviços financeiros à população de baixa renda, tanto no âmbito internacional quanto no nacional, neste caso, fruto dos esforços do governo federal e do Banco Central do Brasil (BCB), notadamente da equipe da Diretoria de Normas e Organização do Sistema Financeiro (Dinor).

Nesta segunda edição, com data-base em dezembro de 2007 e, no caso do cooperativismo de crédito, com dados também de junho de 2008, continuo contando com a inestimável ajuda e com a lúcida escrita do colega e amigo Abelardo Duarte, que de forma entusiasmada se atrelou ao projeto, muito contribuindo com seu conhecimento sobre cooperativismo de crédito e sobre sistema financeiro para dar mais consistência às minhas burocráticas palavras.

Como costuma acontecer em trabalhos de pesquisa como este, vários dados coletados e apresentados na edição anterior foram agora aperfeiçoados e substituídos por valores mais depurados, diante da descoberta de novas fontes e do uso de outras metodologias, tudo com o propósito de trazer a melhor informação possível.

É importante ressaltar que opiniões e juízos de valor aqui expressos são de inteira responsabilidade dos autores e não representam, necessariamente, a posição oficial do BCB.

Espero que esta obra possa contribuir para reflexões que levem ao desenvolvimento de modelos de atuação adequados, sustentáveis e permanentes, que favoreçam e estimulem o acesso a serviços financeiros, importante ferramenta de mitigação da desigualdade social, que, a despeito das várias ações que aqui serão descritas, se mantém em proporções inaceitáveis em nosso País.

Marden Marques Soares



# Introdução

A ti, causa antiga!  
 Tu, incomparável, apaixonante causa boa,  
 Tu, implacável, impiedosa, doce idéia,  
 Imorredoura através dos tempos, raças, terras,  
 Após uma triste e estranha guerra, grande guerra por ti,  
 Esses cantos por ti, a marcha eterna por ti.  
 Tu, globo de muitos globos!  
 Tu, ardente princípio! Tu, bem guardado germen  
 latente! Tu, centro de tudo!  
 Em torno de tua idéia a guerra gira,  
 Com toda a tua irada e veemente dança das causas,  
 Estes versos recitados por ti – meu livro e a guerra  
 são um,  
 Fundidos em tal espírito e no meu, com a disputa  
 articulada em ti,  
 Como uma roda sobre seu eixo, gira este livro,  
 inconsciente de si mesmo,  
 Em torno de tua idéia

(Poesia de Walt Whitman denominada A Ti Causa Antiga!, extraída do livro *Folhas da Relva*)

Justamente no dia em que completou 22 anos, Piranjali Khumar, moradora de Neredpara, localidade situada no estado indiano de Andhra Pradesh, recebeu de seu marido a notícia da separação. Voltou, então, para a casa do pai desempregado, levando consigo dois filhos pequenos e o desafio de sustentar, sozinha, agora quatro pessoas. O horizonte era de desespero pela total falta de oportunidades ou de opções.

Um mês depois, Piranjali foi à luta. Conseguiu empréstimo de US\$200,00 (aproximadamente 9 mil rúpias, a moeda local) em uma Entidade Microfinanceira (IMF) que começara a atuar em sua região. Piranjali comprou cinco bicicletas usadas e montou uma empresa de aluguel de bicicletas. Ela cobrava da vizinhança US\$0,07 por hora e US\$0,33 por dia. Em pouco tempo, estava faturando algo em torno de US\$150,00 por mês. Com empréstimos sucessivos e crescentes, Piranjali conseguiu expandir seus negócios e hoje é dona de uma próspera rede de lojas de comercialização, reparo e aluguel de bicicletas, com lucratividade que lhe permite dar uma vida digna para seus familiares<sup>1</sup>.

A história de Piranjali é inspiradora para a maior parte da população do mundo, que sobrevive com uma renda de 2 a 3 dólares norte-americanos por dia em um ambiente onde a instabilidade é a regra e

1 / História baseada em caso de sucesso divulgado pela Unitus/SKS. Disponível em <<http://www.unitus.com>>.

a sobrevivência, uma luta diária em que a imprevisível subsistência reforça um círculo vicioso de pobreza que rouba a esperança de melhorar de vida por falta de energia externa a esse sistema que quebre o círculo; mas também porque educação, saúde e nutrição estão fora de alcance das crianças que nesse ambiente vivem, condenando, assim, várias gerações a manterem o mesmo tipo de vida.

Dessa população, estima-se que mais de quinhentos milhões são economicamente ativos. São pessoas que ganham a vida trabalhando por conta própria, em microempreendimentos (negócios muito pequenos, que empregam até cinco pessoas), ou como empregados informais desses microempreendimentos. Essas pessoas produzem e ofertam uma ampla variedade de bens e serviços em pequenos galpões de fundo de quintal e em feiras espalhadas pelo mundo.

Apesar de seu dinamismo e senso de negócio, esses microempreendedores perdem oportunidades de crescer com segurança, principalmente porque não têm acesso a serviços financeiros adequados. Ressentem-se não apenas da escassez do crédito, mas também de outros serviços como poupança e seguro. Estima-se que essa massa represente mais de 80% do universo de microempreendedores que atuam nos países subdesenvolvidos. Para resolver problemas emergenciais ou tentar quebrar o círculo vicioso da pobreza, eles são obrigados a recorrer a fontes de recurso alternativas, como empréstimos de familiares, de amigos ou de agiotas.

Foi para ocupar esse nicho de mercado que surgiu, em diversos países, a indústria microfinanceira, com foco na oferta de serviços especializados para pessoas carentes. No início, acreditava-se que a expansão da quantidade de empréstimos era a melhor forma de apoiar a economia dos setores mais desassistidos da população<sup>2</sup>. Entretanto, hoje se percebe que essa expansão precisa ser acompanhada de outros serviços que permitam àquelas pessoas administrar melhor seus ganhos e ativos, implementando o manejo de suas economias e mitigando os riscos.

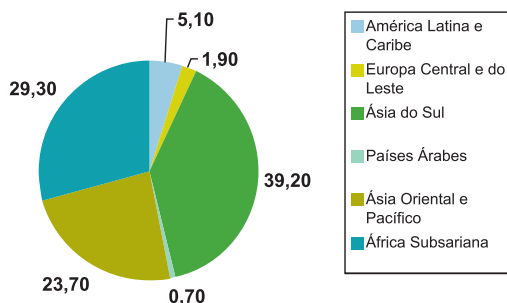
Daley-Harris (2002) enfatiza que esses riscos têm as mais variadas naturezas e que, para melhor compreendermos a sua dimensão, devemos nos lembrar de que habitamos um mundo onde mais de cem milhões de crianças em idade escolar nunca puseram os pés numa escola, 29 mil crianças morrem por dia de desnutrição e outras enfermidades e 1,2 bilhão de pessoas vivem com menos de um dólar PPC<sup>3</sup> por dia (Gráfico 1).

---

2 / Na maioria das vezes, uma instituição microfinanceira começa a ser rentável quando atinge a marca mínima de 10.000 clientes ativos (IMBODEN, 2002).

3 / Paridade do Poder de Compra (PPC): elimina as diferenças de custo de vida entre os países.

**Gráfico 1 – Distribuição regional da população que vive com menos de 1 dólar PPC por dia**



Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano/2004 – PNUD

Em sua fase inicial, as microfinanças eram território exclusivo das Organizações Não-Governamentais (ONGs) especializadas e de alguns bancos como o *Bank Rakyat* (Indonésia), o *Grameen Bank* (Bangladesh), o *Kenyan Rural Enterprise Programme* (Quênia), o *Banco Sol* (Bolívia), entre outros. Eles desafiaram a visão tradicionalista dos anos 70 e descortinaram uma nova tecnologia creditícia que funciona bem nesse ambiente. Com essa tecnologia centrada em empréstimos pequenos sem garantias, taxas de juros de mercado, negócios de curtíssimo prazo e uso do agente de crédito para ir ao cliente, demonstraram que a maioria dos pobres, geralmente excluídos do financiamento formal, pode, de fato, representar um nicho de mercado rentável para serviços bancários, com benefícios para a sociedade.

## O mercado microfinanceiro mundial

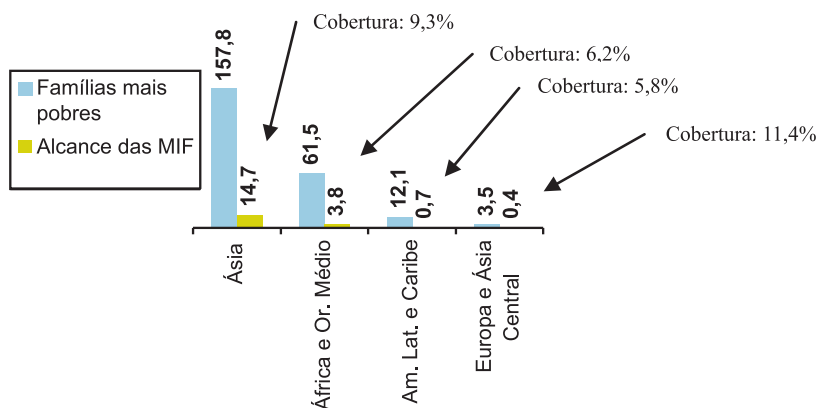
Nos últimos 25 anos, as microfinanças têm sofrido um rápido processo de desenvolvimento e estruturação. Estima-se que mais de trinta milhões de pessoas têm acesso a serviços microfinanceiros ofertados por mais de dez mil instituições especializadas. Dessas, algumas centenas já podem ser consideradas entidades financeiras maduras, que ofertam serviços de forma adequada. Entretanto, o setor microfinanceiro ainda é muito heterogêneo, e algumas boas experiências, como as mencionadas no parágrafo anterior, têm servido de exemplo para as novas iniciativas.

Pesquisa apresentada por Daley-Harris (2002, p. 267-269) mostra que o atendimento à demanda potencial de 235 milhões de famílias mais pobres continua extremamente baixo. Na Ásia, embora quase quinze

milhões dessas famílias tenham acesso a serviços microfinanceiros, o percentual do total das necessidades potenciais é de apenas 9,3%. Na África e América Latina, esse percentual é de aproximadamente 6%. O Gráfico 2 apresenta um panorama do grau de cobertura das microfinanças nas mais importantes regiões do mundo.

**Gráfico 2 – Atendimento à demanda potencial**

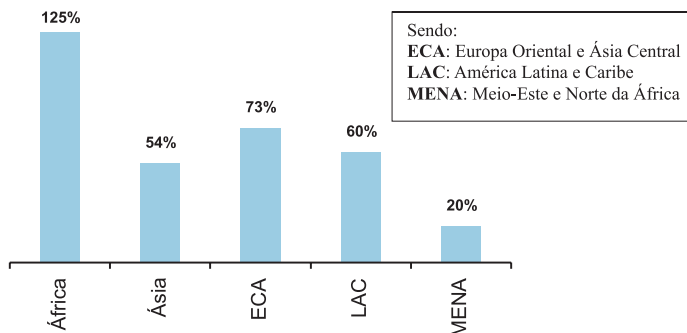
Valores em R\$ milhões



O “*Microbanking Bulletin 11*”, de agosto de 2005, traz interessante pesquisa que mostra a importância dos empréstimos pela comparação do seu valor médio com o Produto Interno Bruto (PIB) per capita nas principais regiões do mundo. Esse foco de análise destaca a importância dos empréstimos de pequeno valor para as regiões mais carentes, como é o caso da África (Gráfico 3).

**Gráfico 3 – Comparação entre valor médio dos empréstimos das IMFs por regiões**

Média de empréstimos por tomador/PIB *per capita*



É importante também abordar um fenômeno que esteve em voga nos anos 90 e que foi objeto de estudos e discussões em diversos fóruns ao redor do mundo. Trata-se da conversão do modelo ONG pura para outro, no qual a ONG se transforma em um dos controladores de uma IMF com fins comerciais, regulada e supervisionada, cedendo a ela sua carteira de clientes. Os principais motivadores dessa transformação são:

- instituições que captam depósitos do público devem se sujeitar à regulamentação prudencial;
- emprestadores e investidores sentem-se mais seguros quando fazem suas operações em instituições supervisionadas por autoridades bancárias;
- como as ONGs não têm donos, podem ser administradas por pessoas com uma visão mais social, o que resulta em estruturas de poder que não estão muito preocupadas com eficiência operacional ou com rentabilidade.

Entretanto, esse modelo de transformação tem uma expansão muito lenta quando se compara à velocidade de expansão das operações microfinanceiras, e os efeitos parecem não ser os esperados. Prova disso é que apenas cerca de 25 ONGs, entre as milhares espalhadas pelo mundo, se converteram em entidades com fins lucrativos.

As IMFs sujeitas à regulação, embora em pequena quantidade, são responsáveis por mais da metade dos empréstimos do setor, ao passo que as ONGs respondem por 47% das operações<sup>4</sup>. Christen (1997) mostra que essa segmentação traz à tona um fenômeno denominado *loan-size gap*, por meio do qual algumas ONGs apresentam tendência a manter pequenos negócios e a continuar não-reguladas, ao passo que outras trabalham com operações de maior valor e, por isso, geralmente se interessam em se transformar em IMFs sob supervisão de órgão regulador. A média de empréstimos das IMFs reguladas em 2003 (inclusive as cooperativas de crédito) foi de US\$800, enquanto essa média, no caso das ONGs, foi de US\$350.

A estrutura de controle de todas as ONGs convertidas hoje em funcionamento é dominada por várias combinações de doadores, ONGs internacionais ou ONGs fundadoras e, por isso, questiona-se também se os benefícios dessa transformação realmente existem em termos de

---

4 / Com base em pesquisa junto a 124 IMFs, organizada pelo "The Microbanking Bulletin", edição nº 9, julho de 2003. Disponível em <<http://www.mixmbb.org>>.

melhoria no controle, *know-how*, consistência do público-alvo e foco na *performance*.

Os principais motivos para o baixo interesse de as ONGs se transformarem em entidades reguladas podem ser assim resumidos:

- muitos países não têm estrutura legal ou regulatória que permita conversões efetivas, viáveis ou mesmo desejáveis;
- o conjunto de investidores comerciais em IMFs que visam ao lucro nos países em desenvolvimento é extremamente limitado, principalmente pela pouca divulgação qualificada;
- muitas ONGs não têm ainda tamanho, eficiência ou rentabilidade que permitam fazer face aos custos de uma conversão legal na forma desejável;
- algumas ONGs apresentam vocação para se manter pequenas e não-reguladas (fenômeno denominado *loan-size gap*);
- os administradores das ONGs, em sua maioria, não são profissionais com formação que permita avaliar as vantagens da medida e, além disso, têm receio de que possam vir a ser responsabilizados em caso de prejuízos ou de outros problemas;
- há receio de perda de poder por parte de alguns dirigentes de ONGs, em função da interferência da supervisão oficial.

## Muhammad Yunus e o *Grameen Bank*

No contexto do microcrédito, merece atenção especial a experiência do *Grameen Bank* (na língua local, “banco de aldeia”), a instituição criada por Muhammad Yunus para a concessão de créditos a pessoas de baixa renda. Isso porque os esforços de divulgação de suas idéias e experiências ao redor do mundo deram visibilidade ao microcrédito, a ponto de seu fundador ser agraciado com o Prêmio Nobel da Paz 2006. Diretor-executivo do banco, Yunus nasceu em Bangladesh em 1940 e estudou Ciências Econômicas em Nova Délhi. Posteriormente, ampliou seus estudos nos Estados Unidos com bolsas das instituições Fullbright e Eisenhower.

Voltou a seu país em 1972 para dirigir o departamento de Economia da Universidade de Chittagong. Foi nessa situação que saltou aos seus olhos o abismo existente entre as teorias que ensinava e a realidade. Como economista, provou, com a criação do *Grameen Bank* em 1976, que, na atual organização da sociedade, a pobreza não existe por acaso

ou como resultado de alguma incapacidade dos pobres em progredir. É consequência da ordem social e econômica do mundo, regida por estruturas feitas para garantir o lucro de poucos pela prática de regras que transferem rendas dos mais pobres para os mais ricos.

A escolha para o Nobel, recebida com surpresa por observadores, não apenas consolida o microcrédito como importante instrumento na luta contra a pobreza, mas também se soma ao conjunto de ações voltadas para a divulgação e para o fortalecimento dessa atividade, entre as quais se destaca o “Ano Internacional do Microcrédito 2005”<sup>5</sup>, considerada aquela que efetivamente leva em conta as necessidades dos pobres. Prova disso é que, em seu veredicto, o Comitê Norueguês do Nobel afirma que “a paz duradoura não pode ser obtida sem abrir um caminho para que uma ampla parte da população saia da pobreza”.

O trabalho de Yunus e de seu banco, já reconhecidos anteriormente pela conquista de vários prêmios, entre eles o Príncipe de Astúrias da Concórdia de 1998, traduz-se na concessão de créditos aos mais pobres, que se tornam seus acionistas. Assim, o conjunto de acionistas já soma 3,8 milhões de pessoas, das quais 98% são mulheres.

Essa predominância da clientela feminina demonstra a importância da instituição financeira na luta pela libertação feminina em sociedades nas quais elas enfrentam dificuldades devido a seu gênero. O Comitê Nobel afirmou ainda que os “microcréditos se tornaram uma importante força de libertação em sociedades nas quais as mulheres precisam lutar contra um entorno social e econômico repressivo”.

O prêmio traduz também o reconhecimento de que dificilmente haverá paz sem que a sociedade internacional reveja e mude a estrutura econômica, de modo a diminuir a desigualdade social.

---

5 / Em 18 de novembro de 2004, em cerimônia na Bolsa de Nova Iorque, a ONU lançou o movimento “Ano Internacional do Microcrédito 2005”, mais um esforço no sentido de melhorar o acesso das pessoas de baixa renda a serviços financeiros. Essa iniciativa teve como principal objetivo despertar o interesse do público para o tema e promover parcerias inovadoras entre governos, doadores, organizações internacionais, ONGs, setor privado, mundo acadêmico e clientes das microfinanças.



# Conceitos, Diagnóstico e Mercado

Ver as coisas até ao fundo...  
E se as coisas não tiverem fundo?  
Ah, que bela a superfície!  
Talvez a superfície seja a essência  
E o mais que a superfície seja o mais que tudo  
E o mais que tudo não é nada.  
Ó face do mundo, só tu, de todas as faces,  
És a própria alma que refletas

(Poesia de Fernando Pessoa, no livro *Poesia Completa de Álvaro de Campos*, um de seus heterônimos)

Diversas têm sido as tentativas de padronizar o uso dos conceitos de microcrédito e microfinanças. Textos de pesquisadores estrangeiros, principalmente os de língua inglesa, os tratam (*microcredit* e *microfinance*) quase como sinônimos, oferecendo aqui e ali sutis diferenças. Coelho (2006) e outros pesquisadores brasileiros mais recentes sugerem que microfinanças abrange a provisão de serviços financeiros voltados para os pobres, lidando com depósitos e empréstimos de pequena monta, independentemente da possível destinação do crédito tomado.

Longe de ter a pretensão de pacificar de vez as inúmeras discussões sobre o tema, o presente trabalho busca a separação entre o crédito oferecido sem destinação específica – portanto, envolvendo o crédito para consumo – e aquele que se destina a pequenos negócios, formais ou informais, com maior potencial gerador de trabalho e renda, seguindo o entendimento de formuladores de políticas dentro do Governo Brasileiro (principalmente Ministério da Fazenda e Ministério do Trabalho e Emprego) e o consenso de especialistas do Banco Mundial, compilado por Christen (2003).

O termo microfinanças, portanto, refere-se à prestação de serviços financeiros adequados e sustentáveis para população de baixa renda, tradicionalmente excluída do sistema financeiro tradicional, com utilização de produtos, processos e gestão diferenciados. Nessa linha, entidades ou IMFs são entendidas como aquelas pertencentes ao mercado microfinanceiro, especializadas em prestar esses serviços, constituídas na forma de Organizações Não-Governamentais (ONGs), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips), cooperativas de crédito, Sociedades de Crédito ao Microempreendedor e à Empresa de Pequeno Porte (SCMs), fundos públicos, além de bancos comerciais

públicos e privados (principalmente por meio de correspondentes no País e de carteiras especializadas)<sup>6</sup>.

Já a atividade de microcrédito é definida como aquela que, no contexto das microfinanças, se dedica a prestar esses serviços **exclusivamente a pessoas físicas e jurídicas empreendedoras** de pequeno porte, diferenciando-se dos demais tipos de atividade microfinanceira também pela metodologia utilizada, bastante diferente daquela adotada para as operações de crédito tradicionais<sup>7</sup>. É entendida como principal atividade do setor de microfinanças pela importância para as políticas públicas de superação da pobreza e também pela geração de trabalho e renda.

A Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005, veio consolidar esse conceito, ao apresentar o **Microcrédito Produtivo Orientado (MPO)** como **o crédito** concedido para o atendimento das necessidades financeiras de pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, que utiliza metodologia baseada no relacionamento direto com os empreendedores no local onde é executada a atividade econômica, devendo ser considerado, ainda, que:

- o atendimento ao tomador final dos recursos deve ser feito por pessoas treinadas para efetuar o levantamento socioeconômico e prestar orientação educativa sobre o planejamento do negócio, para definição das necessidades de crédito e de gestão voltadas para o desenvolvimento do empreendimento;
- o contato com o tomador final dos recursos deve ser mantido durante o período do contrato, para acompanhamento e orientação, com vistas a seu melhor aproveitamento e aplicação, bem como ao crescimento e à sustentabilidade da atividade econômica; e
- o valor e as condições do crédito devem ser definidos após a avaliação da atividade e da capacidade de endividamento do tomador final dos recursos, em estreita interlocução com este e em consonância com o previsto na Lei nº 11.110.

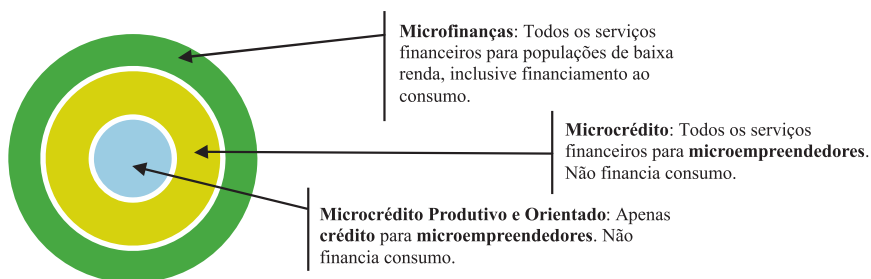
---

6 / Esses tipos de entidade que atuam no mercado microfinanceiro serão estudados mais adiante.

7 / Essa tecnologia pode ser resumida à utilização de: (i) agente de crédito; (ii) garantia solidária; e (iii) prazos curtos e valores crescentes.

Em resumo, o termo microfinanças tem caráter mais abrangente, sendo os demais conceitos subconjuntos dele. A figura a seguir consolida esse entendimento.

**Figura 1 – Conceito de microfinanças, microcrédito e MPO**



## O mercado brasileiro de microfinanças e de microcrédito

Para análise da demanda e oferta do mercado de **microfinanças** brasileiro, feita pela primeira vez neste livro, foi utilizada metodologia bastante simplificada, sem a pretensão de apresentar números definitivos. No caso do microcrédito, pela sua importância estratégica, foram feitas depurações e corrigidas tabelas de períodos anteriores, tudo com o objetivo de trazer elementos úteis para a análise desses mercados.

### O mercado brasileiro de microfinanças

O cálculo do volume de demanda por **microfinanças** foi baseado na Pesquisa Nacional de Análise Domiciliar (PNAD) realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2005, com a estratificação resumida na Tabela 1, utilizando-se metodologia que parte dos seguintes pressupostos:

- as faixas A, B e C representam o público que interessa aos bancos tradicionais (8,9%);
- as faixas C, D e E são aquelas que representam ambiente mais propício ao desenvolvimento do cooperativismo de crédito (25,3%);

- as faixas de E a H são aquelas onde se situam o público-alvo das microfinanças (80,6%);
- as faixas C e E representam as zonas de concorrência.

**Tabela 1 – Percentual de rendimento das pessoas de dez anos ou mais de idade**

<b>Faixa</b>	<b>Total</b>	<b>100,0 %</b>	<b>87.089.976</b>
H	Sem rendimento <sup>1</sup>	11,5	10 031 691
G	Até 1 salário mínimo	30,5	26 538 478
F	Mais de 1 a 2 salários mínimos	28,6	24 898 828
E	Mais de 2 a 3 salários mínimos	10,0	8 736 392
D	Mais de 3 a 5 salários mínimos	9,4	8 159 213
C	Mais de 5 a 10 salários mínimos	5,9	5 121 828
B	Mais de 10 a 20 salários mínimos	2,2	1 883 339
A	Mais de 20 salários mínimos	0,8	728 003

1/ Inclusive as pessoas que receberam somente em benefícios.

Tem-se então que 80,6% (faixas de E a H) das 87 milhões de pessoas com rendimento, ou seja setenta milhões, encontram-se na faixa de renda compatível com o mercado das microfinanças. Considerando-se que metade tem interesse em obter crédito<sup>8</sup>, chega-se ao valor de 35 milhões de pessoas demandantes por microfinanças (40,2% de 87 milhões).

Para medir o atendimento a essa demanda, a principal base é o documento “Estatísticas sobre o Microcrédito”, publicado em <http://www.bcb.gov.br/?MICROFIN>, e outras informações produzidas neste trabalho (cooperados e microcrédito), expostas mais adiante, consubstanciadas na Tabela 2, da qual é possível inferir que a oferta de microfinanças saltou de 16 milhões em 2006 para 21 milhões em 2007, restando, portanto, uma demanda não atendida de 40%.

8 / Embora seja uma medida simplificada em relação a outras que utilizam microdados do IBGE, é aceita por muitos pesquisadores, no Brasil e no exterior.

**Tabela 2 – Oferta de microfinanças**

Tipo	Quantidade	
	dez/06	dez/07
Operações microfinanças – Recursos direcionados <sup>1</sup>	5.286.832	6.154.431
Empréstimo consignado – Recursos livres <sup>2</sup>	8.708.206	12.572.283
Empréstimo consignado – Recursos direcionados <sup>2</sup>	15.637	25.209
Cooperados <sup>3</sup>	1.190.383	1.388.780
Microcrédito (ver tabela 5)	690.278	1.063.383
<b>TOTAL</b>	<b>15.891.336</b>	<b>21.204.086</b>

1/ Contratos em vigor no final do ano, calculados pela soma dos contratos realizados nos *n* meses até dezembro de cada ano, onde *n* = prazo médio em meses.

2/ Corresponde ao público microfinanceiro (40,2% de todo o público tomador), calculado sobre a soma dos contratos mensais até dezembro de cada ano (os prazos médios dos contratos são superiores a doze meses)

3/ Com base no valor da faixa E da Tabela 1, temos que 39,68% dos cooperados são público das microfinanças.

Fonte: “Estatísticas sobre o Microcrédito”, em <http://www.bcb.gov.br/?MICROFIN>.

## O mercado brasileiro de microcrédito

Do ponto de vista da demanda por microcrédito, a pesquisa “Economia Informal Urbana de 2003” (Ecinf 2003), realizada pelo IBGE em parceria com o Sebrae, constatou a existência de 10.525.954 pequenas empresas (com cinco ou menos trabalhadores) não agrícolas no Brasil. Dessas empresas, 10.335.962 eram informais e empregavam 13.860.868 pessoas.

A pesquisa constatou ainda que 94% dessas dez milhões de empresas do setor informal não utilizaram, nos três meses anteriores à pesquisa, crédito para o desenvolvimento da atividade. A principal fonte dos recursos daquelas que o fizeram está apresentada na Tabela 3.

**Tabela 3 – Empresas do setor informal que utilizaram crédito nos últimos três meses**

	Bancos públicos ou privados	Fornecedores	Amigos ou parentes
Empresas do setor informal	58%	16%	16%
Por conta própria	54%	18%	18%
Empregadores	71%	10%	11%

Fonte: Ecinf 2003

A quantidade de empresas endividadas do setor informal<sup>9</sup> é muito pequena, e esse comportamento vem se mantendo ao longo do tempo. Em 2003, assim como em 1997, 83% dessas empresas não possuíam qualquer tipo de dívida em novembro do respectivo ano de referência da pesquisa. Nesse período, entretanto, nota-se uma mudança em relação ao tipo de empresa: queda de 85% para 84% da participação daquelas por conta-própria que não tinham dívida e aumento de 67% para 71% da proporção dos pequenos empregadores não endividados.

Com relação ao acesso a serviços financeiros, a pesquisa “Economia Informal Urbana” (Ecinf 2003) mostra que 40% dos proprietários de empresas do setor informal com até cinco empregados tinham conta-corrente, sendo que 32% tinham direito a talão de cheques. A maior parte (37%) efetuava pagamentos por meio de correspondente no País, e 34% utilizavam agência bancária. Tanto em relação ao crédito quanto em relação ao acesso a instrumentos financeiros, as participações variaram conforme o tipo de empresa, como mostra a Tabela 4.

**Tabela 4 – Proporção de proprietários de empresas do setor informal, por tipo de empresa, segundo tipo de acesso a instrumentos financeiros utilizados**

Tipo de acesso a instrumentos financeiros utilizados	Proporção de proprietários de empresas do setor informal, por tipo de empresa (%)		
	Total	Conta-própria	Empregadores
Conta-corrente	40	36	68
Cheque especial	23	19	49
Caderneta de poupança	24	23	32
Cartão de crédito	27	24	48
Agência bancária	34	31	53
Correspondente no País	37	39	27
Débito em conta	2	2	3
Telefone	0	0	0
Internet	1	1	3
Não efetua transações financeiras	0	0	0

Fonte: Ecinf 2003

9 / Segundo Neri (2002), 60% da população economicamente ativa do Brasil estão no mercado informal.

Para o cálculo do volume de crédito demandado, foi utilizada metodologia semelhante à adotada em “A Demanda por Microcrédito” (2002), atualizada para os últimos dados divulgados pelo IBGE, a qual, resumidamente, consiste em:

- definir pequenos empreendimentos como sendo as unidades produtivas não agrícolas cujo chefe é uma pessoa que trabalha por conta-própria ou é empregador;
- considerar o número de pequenos empreendimentos com base na Pesquisa Nacional de Análise Domiciliar (PNAD) de 2004;
- estimar quantos desses empreendimentos não têm acesso ao sistema financeiro tradicional com base na Ecinf 2003;
- calcular, partindo dessa base, quantos empreendedores efetivamente demandarão microcréditos com o pressuposto de que 75% dos mais pobres (que ganham até R\$200,00) não se apresentarão ou serão rejeitados, proporção que diminui linearmente até 30% para os que ganham até R\$1.000,00<sup>10</sup>. Essa metodologia é uma pequena sofisticação do critério usual de assumir que a metade dos postulantes eventuais não vai exercer demanda efetiva, adotado neste livro para o cálculo da demanda por microfinanças. A distribuição das classes de renda foi calculada com base na distribuição feita pela Ecinf para empreendedores da economia informal.

Estima-se, dessa forma, que existam no Brasil aproximadamente dezesseis milhões de pequenas unidades produtivas possíveis demandantes de microcrédito: treze milhões delas formadas por trabalhadores por conta própria, das quais se deduz haver algo como **sete milhões** de potenciais clientes que exercem demanda efetiva, o que representa, em valor, aproximadamente R\$12 bilhões<sup>11</sup>, cifra que, embora elevada, representa menos de 1% do PIB do Brasil.

Do lado da oferta, incluídas as cooperativas de crédito na modalidade de microempresários<sup>12</sup> e os recursos direcionados pela Lei nº 10.735/2003, a Tabela 5 demonstra que em dezembro de 2007 existiam aproximadamente 228 instituições que atendiam a cerca de um milhão de clientes ativos, ou seja, 16% da demanda. Embora pequeno, esse nível de atendimento

10 / Para os que se declararam sem receita e para os que não declararam, foi aplicado o percentual de 30%.

11 / Aplicado o valor médio de empréstimos constantes da Tabela 5.

12 / Os demais tipos de cooperativa foram excluídos por não estarem focados em microempreendedores, e também em função do nicho de mercado, que se situa acima daquele a que se dedicam as IMFs.



apresenta tendência de crescimento, pois parte de 2,3% em 2005 (ALVES; SOARES, 2005, p. 32) e evolui para 10% em 2006. A maior operadora individual continua sendo a carteira especializada em microcrédito do Banco do Nordeste, denominada Crediamigo.

**Tabela 5 – Composição da oferta de microcrédito**

Tipo	Dez/2006		Dez/2007			
	Entidades	Clientes	Entidades	Clientes	Valor médio empréstimos (R\$)	Valor emprestado (R\$ milhões)
SCMs <sup>1</sup>	56	21.286	53	20.145	2.531,92	51,01
ONGs, Oscips e fundos públicos <sup>2</sup>	136	89.997	143	94.856	724,47	68,72
Crediamigo	1	235.729	1	299.975	782,07	234,60
Cooperativas de microempresários	23	33.672	27	64.637	3.921,06	253,45
Bancos privados <sup>3</sup>	4	42.083	4	65.587	1.680,00	78,70
Recursos direcionados <sup>4</sup>	-	267.512	-	518.182	970,74	503,02
Total	220	690.278	228	1.063.383	1.768,38	1.189,49

1/ Quantidade de clientes calculada pela média de 380 clientes por SCM, encontrada por amostragem.

2/ Dados de Nichter (2002) corrigidos pela variação do PIB.

3/ Estimativa de valor médio feita no livro “A Demanda por Microcrédito” (2002), p. 78-96.

4/ Aplicação de 2% dos depósitos à vista captados por várias instituições financeiras, exceto cooperativas de crédito, nos termos da Lei nº 10.735/2003, calculada pela soma dos contratos realizados nos *n* meses até dezembro de cada ano, onde *n* = prazo médio em meses.

Fonte: “Estatísticas sobre o Microcrédito”, em <http://www.bcb.gov.br/?MICROFIN>.

Esses dados confirmam a importância da participação do setor financeiro tradicional para a expansão do microcrédito, pela sua grande capacidade de gerar *funding* em curto prazo. As políticas públicas, portanto, devem conter medidas que estimulem o aumento dessa participação.

## Os sistemas de informação e o microcrédito

A questão da informação no ambiente do microcrédito traz várias nuances, muitas delas voltadas para a própria sobrevivência do micro e pequeno negócio, como especificações e qualificações de produtos, características do nicho de mercado, tipos de ferramentas de trabalho e o uso adequado delas, marco legal, entre outras. No campo financeiro, a preocupação volta-se para a assimetria de informações, definida segundo Araújo *et al.* (2004, p. 62) como “a situação em que uma das partes contratantes tem um conhecimento da qualidade do objeto da transação, enquanto a outra parte conhece apenas sua qualidade média”.

Uma vez que a maioria dos clientes das IMFs possui nível educacional limitado, portanto, está sujeita a manipulações que podem resultar em pendências judiciais por cláusulas leoninas ou por abuso de posição contratual, recomenda Jansson (2004) que a transparência

contratual seja objeto de comando específico do marco legal para as microfinanças e que os usuários dos serviços recebam orientação na forma de cartilhas explicativas em linguagem simples que mostrem, entre outras informações, os direitos, os deveres e também os cálculos que levaram aos valores de taxas e outras despesas.

Complementando e detalhando a abordagem feita no capítulo “Políticas para Microfinanças – Bases e Princípios” (p. 35), tem-se que a construção da transparência financeira para as IMFs não reguladas ou reguladas (sujeitas à supervisão bancária) passa necessariamente:

- pela definição de padrões de auditoria externa e de controles internos;
- pela construção de infra-estrutura de informação adequada à indústria microfinanceira;
- pela padronização de dados para uso na análise dos estados financeiros e relatórios;
- pela capacitação de seus operadores;
- pelo convencimento dos dirigentes quanto à importância desses procedimentos, tarefa que pode ser facilitada pela pressão dos doadores e outros tipos de apoiadores e provedores de recursos;
- pelo acesso à central de risco.

A falta de acesso a uma base de informação consolidada de devedores (central de risco), combinada com uma rápida expansão do mercado microfinanceiro, costuma gerar crises de credibilidade que podem comprometer todos os esforços para sua implementação. Foi o que aconteceu no final dos anos 90, na Bolívia, quando um forte aumento da oferta de crédito para o consumo provocou crescimento do nível geral de inadimplência, causado pelo fenômeno que se costuma denominar sobreendividamento: um tomador contrai dívidas em várias instituições diferentes, sem que essas instituições conheçam o grau de endividamento global desse tomador. A superintendência bancária da Bolívia foi obrigada a intervir rapidamente, centralizando o controle das operações e reduzindo o endividamento a patamares normais a partir de 2002.

A Alemanha foi o primeiro país a implantar uma central de risco de crédito, em 1934. Diversos países, dentre os quais destacamos Argentina, Bélgica, Bolívia, Chile, Espanha, França, Itália, Peru e Uruguai, por entenderem a relevância da contribuição que uma central de informações de crédito traz para a estabilidade de seus sistemas financeiros, desenvolveram sistemas semelhantes.

No Brasil, a Central de Risco de Crédito foi criada em 1997, por intermédio da Resolução nº 2.390, do Conselho Monetário Nacional (CMN), e contém informações sobre o montante dos débitos e as responsabilidades por garantias de clientes de instituições financeiras e sobre a classificação de risco das operações consolidadas por cliente. Em 2000, percebeu-se a necessidade de evoluir para a construção do Sistema de Informações de Crédito do Banco Central (SCR), sucessor da Central de Risco de Crédito. No novo sistema, buscou-se ampliar o escopo das informações existentes e abranger não somente as necessidades da área de supervisão bancária, mas também de outras áreas de atuação do Banco Central. Assim, a partir da data-base de maio de 2002 (Circular nº 3.098/2002, do BCB), iniciou-se a coleta de informações mais completas sobre cada operação de crédito registrada no final do mês, concedida a pessoas físicas e jurídicas no País.

Inicialmente, determinou-se que as instituições enviassem informações sobre o total das operações dos clientes com responsabilidade total igual ou superior a R\$50.000,00 (cinquenta mil reais). Paulatinamente, esse valor foi sendo reduzido, inicialmente para R\$20.000,00 (vinte mil reais) e, em seguida, para R\$5.000,00 (cinco mil reais), faixa hoje em vigor. Assim, devem ser informadas todas as operações de clientes com exposição consolidada na instituição em valor igual ou superior àquele limite, detalhadas por créditos ativos ou em ser, créditos baixados como prejuízo, coobrigações (avais e fianças prestados pelas instituições financeiras) e créditos a liberar, contabilizados nos balancetes mensais das seguintes instituições<sup>13</sup>:

- agências de fomento ou de desenvolvimento;
- associações de poupança e empréstimo;
- bancos comerciais;
- bancos de desenvolvimento;
- bancos de investimento;
- bancos múltiplos;
- Caixa Econômica Federal (Caixa);
- companhias hipotecárias;
- cooperativas de crédito com carteira de crédito superior a R\$2 milhões;
- sociedades de arrendamento mercantil;
- sociedades de crédito, financiamento e investimento;
- sociedades de crédito imobiliário.

---

13 / Para saber mais sobre o SCR, acesse <http://www.bcb.gov.br/fis/crc/ftp/cartilhaocr.pdf>.

O SCR, entretanto, por essas características, não constitui recurso adequado para a gestão de risco de operações de crédito realizadas por pessoas de baixa renda. Os outros dois grandes sistemas de informação sobre crédito existentes (Serasa, que pertence aos bancos, e Sistema Central de Proteção ao Crédito (SCPC), dos lojistas), no entendimento de Bittencourt (2005), também não são adequados. Portanto, precisam ainda ser criadas condições para que o sistema financeiro tradicional entenda essas operações como um negócio com risco controlado, mediante o acesso a uma base confiável de informações sobre estados financeiros e a cadastro positivo dos clientes de baixa renda, a baixo custo.

Em razão do grande número de IMFs não reguladas, torna-se um desafio a obtenção de dados confiáveis e com padrões de comparação aceitáveis que facilitem o desenvolvimento da indústria. Existem várias iniciativas de alcance internacional que visam coletar e analisar dados sobre IMFs, das quais se destacam aquelas apontadas em “A Indústria” (2002) e outras fontes:

- “*Microbanking Bulletin*”, publicação apoiada pelo Banco Mundial;
- *Microrate*, empresa privada especializada em classificação de IMFs (*rating*) que tem apoio da *United States Agency for International Development* (Usaid);
- *Planet Finance*, ONG francesa que desenvolveu a *Giraffe*, uma ferramenta de *rating*;
- *Acción Internacional*, ONG que faz análises padronizadas com a ferramenta *Camels*;
- *The Mix (Microfinance Information eXchange)*, ONG que promove a troca de informações entre participantes da indústria microfinanceira por meio do endereço na Internet <http://www.themix.org>;
- *Microscope on the Microfinance Business Environment in 15 Latin American and Caribbean (LAC) countries*, documento elaborado em associação entre o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Corporação Andina de Fomento (CAF) que apresenta os pontos fortes e fracos das entidades que atuam em microfinanças na América Latina e no Caribe e cria indicador denominado “microscópio”.

No Brasil, são conhecidas algumas poucas iniciativas isoladas e sem continuidade, como a pesquisa da Fundação Ford com o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), sintetizada em Fontes (2003), e a pesquisa feita com patrocínio do BNDES, consolidada em Nichter (2002). Várias foram as tentativas, sem sucesso, de se montar

uma base permanente de dados sobre as IMFs brasileiras, dentro ou fora do governo.

Em oficina realizada em 21 e 22 de setembro de 2006, que contou com a participação de representantes de várias organizações da sociedade civil e do governo federal, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), na qualidade de coordenador do Comitê Interministerial do PNMPO, criado pela Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005, iniciou projeto de montagem de base de informações padronizadas para entidades não reguladas, o que estimulará a formação de redes e, por conseguinte, de padrões de análise qualificados.

Em 15 e 16 de julho de 2008, no Auditório do Ipea, em Brasília, o MTE promoveu o III Seminário do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado, que teve como temática “Desafios e Perspectivas para o Microcrédito Produtivo Orientado” e onde foi dada continuidade ao projeto de unificação de critérios contábeis e de montagem da base de informações.

A equipe técnica do MTE publicou mais informações sobre o assunto, as quais podem ser consultadas no Apêndice deste livro e no endereço da Internet <<http://www.mte.gov.br/pnmpo>>.

# Políticas para Microfinanças – Bases e Princípios

Da terrível dúvida das aparências,  
 Das incertezas, afinal, de que possamos estar iludidos,  
 De que talvez a segurança e a esperança sejam apenas  
 especulações, afinal,  
 De que talvez a identidade além do túmulo seja apenas  
 uma fábula bonita,  
 Talvez as coisas que percebo, os animais, as plantas,  
 os homens, as montanhas, as águas brilhantes  
 e fluentes,  
 Os céus do dia e da noite, as cores, as densidades, as  
 formas, talvez esses sejam apenas aparências e aquilo  
 que é real tenha ainda de ser conhecido  
 Com que frequência penso que nem eu mesmo conheço,  
 que homem algum conhece, nada disso (...)

(Excerto da poesia de Walt Whitman denominada  
 Da Terrível Dúvida das Aparências, extraída do livro  
*Folhas da Relva*)

Há consenso hoje, entre representantes de governo de vários países da África, Ásia e América Latina – além de importantes agentes disseminadores de conhecimento sobre microcrédito, como fundos internacionais, entidades multilaterais, estudiosos e pesquisadores<sup>14</sup> –, no sentido de que o melhor modelo de política para as microfinanças pressupõe:

- reconhecimento de que os serviços microfinanceiros sustentáveis são um importante veículo de combate à pobreza;
- existência de políticas macroeconômicas sólidas, que evitem altos índices de inflação;
- prática de taxas de juros livres para as microfinanças, com o uso da competição em vez de tetos máximos de juros, o que estimula a eficiência como forma de baixar esses juros;
- eliminação de subsídios, principalmente os governamentais;
- modificação das políticas do setor financeiro e do marco legal para promover a entrada e a expansão dos serviços microfinanceiros por intermédio de uma grande quantidade de entidades diferentes – inclusive ONGs – que possam ofertar múltiplos produtos financeiros;
- estímulo à adoção de indicadores de *performance* e padrões contábeis que promovam a transparência das diversas instituições que atuam no setor;

14 / Com destaque para *The World Bank* (2004), Daley-Harris (2002), Imboden (2002) e UNDP (2004).

- uso de incentivos fiscais, principalmente quando aplicados de forma temporária, até o amadurecimento de cada projeto.

O Grupo Consultivo para a Assistência aos Pobres (GCAP)<sup>15</sup>, um consórcio de 28 agências de desenvolvimento públicas e privadas – entre elas o Banco Mundial, a Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (Usaid) e a ONU – que trabalham em conjunto com o objetivo de expandir o acesso dos pobres a serviços financeiros, reuniu os seguintes princípios-chave, assim definidos pelos seus membros doadores e subsequentemente endossados pelos líderes do Grupo dos Oito, em 10 de junho de 2004:

- **Os pobres não necessitam apenas de empréstimos, mas de uma variedade de serviços financeiros** – Como quaisquer pessoas, os pobres necessitam de serviços financeiros que sejam convenientes, flexíveis e acessíveis. De acordo com as circunstâncias, os pobres não desejam apenas empréstimos, mas também poupança, seguros e acesso a transferências de valores. Há casos em que a simples melhoria da gestão financeira do empreendedor ou do consumidor pode atender às suas necessidades.
- **As microfinanças são um instrumento poderoso na luta contra a pobreza** – Quando os pobres têm acesso a serviços financeiros, os seus rendimentos e ativos aumentam, assim como sua proteção contra choques externos. Famílias pobres usam as microfinanças para mover-se além da subsistência diária, fazendo provisões para o futuro, pois investem em melhor nutrição, em habitação, saúde e educação.
- **As microfinanças significam a construção de sistemas financeiros que sirvam aos pobres** – Na maioria dos países em desenvolvimento, grande parcela da população é pobre. Entretanto, essa maioria é a menos provável de se beneficiar de serviços bancários. As microfinanças são freqüentemente vistas como um setor marginal – uma atividade de desenvolvimento que diz respeito a doadores, governos ou investidores com consciência social –, e não como parte integrante do sistema financeiro do país. As microfinanças, entretanto, só atingirão o número máximo de pobres quando forem integradas ao sistema financeiro.

---

15 / O CGAP funciona no endereço 1818 H Street, NW MSN Q4-400 Washington, DC 2043. Tel.: 202 473 9594, fax: 202 522 3744, e-mail: [cgap@worldbank.org](mailto:cgap@worldbank.org) e *web page*: [www.cgap.org](http://www.cgap.org).



- **As microfinanças podem e devem ser auto-suficientes, para atingir um grande número de pessoas pobres** – Uma das razões pelas quais a maioria dos pobres não tem acesso a serviços financeiros adequados é que as IMFs não são tão fortes como deveriam. Para serem suficientemente fortes, as instituições precisam cobrar o bastante para cobrir seus custos. A cobertura dos custos não é um fim em si mesmo, mas sim a única forma de atingir a escala e o impacto para além do que os doadores podem financiar. Uma instituição auto-suficiente em termos financeiros pode continuar e expandir a sua oferta de serviços no longo prazo. Atingir essa forma de sustentabilidade significa diminuir custos de transação, oferecer serviços mais úteis e ágeis aos clientes e encontrar novas formas de alçar os pobres desprovidos de acesso ao sistema bancário tradicional.
- **As microfinanças tratam da construção de instituições financeiras de atuação local em caráter permanente** – O financiamento dos pobres requer instituições financeiras sólidas que forneçam serviços financeiros numa base permanente. Essas instituições precisam mobilizar poupança doméstica local, reciclando-a em empréstimos e no fornecimento de outros serviços. À medida que as instituições e os mercados de capitais amadurecerem, diminui sua dependência de doadores e governos, incluídos os bancos governamentais de desenvolvimento.
- **O microcrédito não é a resposta para tudo nem o melhor instrumento para todos, em todas as circunstâncias** – Pessoas com fome e destituídas de quaisquer rendimentos ou de outros meios de desembolso necessitam de outras formas de assistência antes de fazer bom uso de empréstimos. Em muitos casos, outros instrumentos podem ser mais eficazes no alívio da pobreza – por exemplo, pequenos subsídios, programas de treinamento e emprego ou melhoria de infra-estrutura. Quando possível, esses serviços devem ser acompanhados de iniciativas que fomentem a poupança.
- **O estabelecimento de tetos às taxas de juros afeta negativamente os pobres e torna o acesso ao crédito mais difícil** – É muito mais dispendioso fazer vários empréstimos pequenos do que apenas alguns empréstimos grandes. A não ser que os fornecedores de microfinanças possam cobrar taxas de juros bem acima daquelas normalmente praticadas pelos bancos, eles não poderão cobrir os custos. Quando os governos fixam taxas de juros, estas normalmente são estabelecidas em níveis tão baixos,

que não permitem ao microcrédito cobrir os custos. Desse modo, tais regulações deveriam ser evitadas. De outro modo, um fornecedor de microfinanças não deveria estabelecer as suas taxas de juros em níveis que fazem os seus clientes pagarem pela sua ineficiência.

- **O governo deve atuar de modo a viabilizar a realização de serviços financeiros, e não os fornecer diretamente** – Os governos devem estabelecer políticas que estimulem a oferta de serviços financeiros aos pobres e que, ao mesmo tempo, protejam os depósitos do público. Precisam, assim, manter a estabilidade macroeconômica, evitar limites às taxas de juros e abster-se de distorcer mercados com insustentáveis programas de empréstimos subsidiados e com alta inadimplência. Devem também lutar contra a corrupção e melhorar o clima para os pequenos negócios, o que inclui o acesso a mercados e o melhoramento da infra-estrutura. Em casos especiais, em que fundos não estejam disponíveis, o financiamento governamental pode ser concedido a instituições de microfinanças sólidas e independentes.
- **Os fundos dos doadores devem complementar o capital privado, e não competir com ele** – Os doadores fornecem subsídios, empréstimos e seu próprio patrimônio para as microfinanças. Essa assistência deve ser temporária e preferencialmente usada para aumentar a capacidade técnica das IMFs, de modo a aumentar suas estruturas de apoio como agências de avaliação de risco, para gerar capacidade de auditoria e para apoiar a realização de experiências criativas. Em alguns casos, servir populações dispersas e distantes requer assistência de doadores no longo prazo. Os doadores devem tentar integrar as microfinanças ao restante do sistema financeiro. Devem, também, contratar especialistas com experiência clara em desenho e implementação de projetos e estabelecer indicadores claros de desempenho, que precisam ser atingidos antes que a assistência financeira venha a ser renovada. Cada projeto deve incorporar um plano realista, para que, em determinado momento, a assistência dos doadores não mais seja necessária.
- **O maior gargalo na indústria de microfinanças é a ausência de instituições e executivos fortes** – As microfinanças são um campo muito especializado, que combina serviços bancários com objetivos sociais. Competências e sistemas de gestão terão de ser criados não apenas entre executivos das IMFs e responsáveis pelos seus sistemas de informação, mas também pelos bancos cen-

trais ou superintendências que regulam as microfinanças, entre outras agências governamentais e doadores. Investimentos privados e públicos em microfinanças devem se concentrar em aumentar essas capacidades e não só em mobilizar e movimentar capital.

- **As microfinanças funcionam melhor quando têm o seu desempenho medido e publicado** – É imperativo criar um sistema padronizado e exato de informações para medir o desempenho, não só em termos de informação financeira (por exemplo, taxas de juros, reembolso de empréstimos e recuperação de custos), mas também de informação social (número de clientes atendidos e seus correspondentes níveis de rendimento/pobreza). Doadores, investidores, supervisores bancários e clientes necessitam dessa informação para avaliar seus custos, risco e retorno.

Merece destaque a questão das taxas de juros para microempreendedores. De fato, o assunto sempre vem à tona quando se pensa em políticas públicas para o setor. É comum a implantação de programas de subsídios a taxas de juros no financiamento aos pequenos empreendedores. Entretanto, pesquisadores que têm se debruçado sobre o tema há décadas provam que o subsídio é mais danoso para os próprios tomadores no médio e longo prazo e que o outro lado da questão – a auto-sustentabilidade dos programas pela prática de juros de mercado – é muito mais benéfico para os próprios usuários.

Além de o crédito subsidiado ser limitado em volume, acaba não chegando aos mais necessitados, sendo utilizado por empresários com maior poder aquisitivo, que podem oferecer garantias e não têm seu nome inscrito em cadastros restritivos. Pesquisadores como Robinson (1994) defendem que a elasticidade da demanda parece depender muito pouco da taxa de juros. Não bastassem essas considerações, ainda restaria o argumento de que entidades que prestam serviços financeiros subsidiados, além de serem menos propensas à sustentabilidade, têm pouco incentivo à eficiência e ao profissionalismo de seus dirigentes e funcionários<sup>16</sup>.

---

16 / São conhecidos os casos em que funcionários dessas entidades cobram ágio para realizar as operações, em virtude de sua reduzida oferta.

# O Crédito no Brasil

O que é haver ser, o que é haver seres,  
o que é haver coisas,  
O que é haver vida em plantas e nas gentes,  
E coisas que a gente constrói –  
Maravilhosa alegria de coisas e de seres –  
Perante a ignorância em que estamos de como isto  
tudo pode acabar.

(Poesia de Fernando Pessoa, no livro *Poesia Completa de Álvaro de Campos*, um de seus heterônimos)

Não se pode ignorar a importância do crédito como meio impulsionador da atividade produtiva. Há países que disponibilizam para seus agentes econômicos créditos superiores ao volume das unidades de bens e serviços produzidas, num ciclo virtuoso entre a produção e o consumo que, sem maiores esforços do legislativo, estimula a geração de emprego e renda. A Tabela 6 mostra a relação Empréstimos/PIB de alguns países da Europa, Ásia, América do Norte e América Latina, onde se observa que essa relação é sempre mais elevada em economias mais evoluídas.

**Tabela 6 – Relação Empréstimos/PIB**  
(%)

Países	1990	1997	2005
EUA	144	199	260
Reino Unido	116	120	166
Alemanha	89	110	112
França	94	82	94
Japão	196	192	99
China	88	98	115
Índia	25	24	41
Brasil	24	29	31
Argentina	16	22	12
Chile	47	56	66
México	17	26	18

Fonte: Banco Mundial

No Brasil, em particular, muito se tem discutido sobre a importância de aumentar essa relação, o que pressupõe, também, democratizar o crédito para parcelas mais humildes da sociedade brasileira, que, como se sabe, é praticamente excluída do sistema bancário tradicional. A ausência de uma conta bancária, símbolo da cidadania capitalista, para grande parte

dos brasileiros é uma triste realidade, e várias são as causas, desde a incapacidade de esses usuários absorverem o custo de manutenção até o fato de que eles, em geral, são desprovidos dos chamados colaterais, ou seja: não dão retorno desejado e tampouco possuem garantias compatíveis com as exigências do sistema. Portanto, não despertam interesse dos maiores agentes, que, nas decisões de abrir agências ou postos de atendimento, levam em conta a maximização do retorno<sup>17</sup>.

Em qualquer estudo que se faça, não há como desprezar fatores históricos para esse modelo econômico, que, por maior que tenha sido o incentivo nos últimos anos, ainda responde por oferta de crédito de apenas um terço do PIB, conforme consta da Tabela 6. Não é pretensão deste livro debater o modelo econômico, já bastante digerido nas mãos de economistas. Entretanto, até como mote para a importância das microfinanças, não há como deixar de abordar questões cruciais que o envolvem, desde suas raízes até a perversa lógica econômica que lhe dá consequência.

## As raízes históricas

As raízes estão fincadas em solo bem mais profundo, desde o período colonial e o Império até desaguar na chamada República Velha, de Deodoro a Washington Luiz, antes, portanto, da Revolução de 1930. Foram modelos pautados nas grandes oligarquias, que se deslocavam ao sabor do produto primário de ocasião, como o pau-brasil, a cana-de-açúcar, o café, a borracha, entre tantos outros que conduziram os rumos da nossa economia desde o descobrimento. A entrada do Brasil no processo de industrialização, principalmente a partir da Segunda Grande Guerra, trouxe algum alento para a quebra dos interesses daquelas oligarquias – que nos permitimos aqui denominar “oligarquias de produtos primários” –, pressupondo-se, assim, que a partir daí haveria certa democratização da terra e do crédito.

Não foi bem assim. A capacidade de organização das oligarquias, associada naturalmente a questões educacionais e culturais, mais uma vez prevaleceu, e as indústrias praticamente se instalaram no entorno dos poderes anteriores, com algum aceno positivo de inclusão social pela entrada do Estado na organização de nossas grandes indústrias de base, mormente nos setores siderúrgico e de energia. Com isso, houve bom

---

17 / A questão da bancarização é abordada com mais detalhes no capítulo que trata das medidas de estímulo às microfinanças a partir de 2003 (pág. 150).

ciclo de crescimento nas décadas de 50 e de 60 e também no chamado período militar pós 1964, motivado basicamente pela crescente presença do Estado na economia e, mais especificamente na era militar, por uma política de aproveitamento do crédito farto advindo do exterior.

Em todos esses períodos, ocorreu a proliferação de Planos de Desenvolvimento Econômico, sob a nomenclatura permitida pelo *marketing* de ocasião, todos eles vendidos como estrutura essencial à melhor distribuição de renda no País, sob o argumento culinário de primeiro deixar o bolo crescer para depois repartir. Bom, cremos que o bolo de fato cresceu, porém, com certeza, sua distribuição não foi exatamente um primor de resultado. Continuamos com alta concentração de renda, principalmente a partir do processo de globalização, dentro do espírito neoliberal iniciado no governo Collor, que acabou por provocar a entrada em cena de uma nova oligarquia: a da indústria financeira, mais perversa do que as antecessoras, uma vez que vem sob o foco do capital sem pátria, de cunho essencialmente especulativo e, por isso mesmo, inibidor da vocação empreendedora do nosso povo.

Segundo esse modelo, a presença do Estado na economia deve ser a mínima possível, mote básico para o início do processo de privatização e, com ele, a transferência do risco e dos respectivos resultados para a iniciativa privada. Como até então o Estado brasileiro tinha presença relevante no mercado e, reconheça-se, até em áreas nas quais não deveria estar presente, a reversão do modelo pegou a classe média desprevenida, para não dizer despreparada, para enfrentar a concorrência do capital privado. O resultado foi seu encolhimento, mormente naquela classe média composta por empregados do setor governamental e por proprietários de pequenas e médias empresas.

Com isso, a oferta de crédito e emprego para esses setores foi reprimida, quer pelo seu alto custo, quer pelos interesses maiores de privatização, quer mesmo pela necessidade de ajustes internos da economia, o que gerou agravamento do processo de concentração de renda. Segundo Pastore e Valle Silva (2004), há reconhecimento desse efeito concentrador a partir de estudos das causas da intensa mobilidade social ocorrida no Brasil no século XX, com predominância de fatores estruturais entre os anos 1950 a 1970 – aqueles decorrentes do surgimento de oportunidades de trabalho – e de natureza mais circular nas décadas seguintes, ou seja, produto de trocas, em que, para uma pessoa subir, outra tem de desocupar a posição, conforme demonstra a Tabela 7.

**Tabela 7 – Tipos de mobilidade social no Brasil**

<b>Tipos</b>	<b>1973</b>	<b>1996</b>	<b>Diferença</b>
Estrutural	32,8%	31,4%	- 1,4%
Circular	25,7%	31,8%	+6,1%
Total	58,5%	63,2%	+4,7%

A despeito dessa intensa mobilidade, os referidos estudos demonstram também que o grau de ascendência “foi e continua sendo de curta distância. Ou seja: muitos sobem pouco e poucos sobem muito. Isso provoca um estiramento da estrutura social. Daí a convivência de muita mobilidade com alta desigualdade” (PASTORE; VALLE SILVA, 2004, p. 2), o que é capturado pela evolução da estrutura social entre os dois anos referenciados, quando o nível de ascendência ocorre intensamente entre as próprias classes, com baixa influência no topo da pirâmide, conforme demonstra a Tabela 8.

**Tabela 8 – Evolução da estrutura social**

<b>Estratos sociais (Pirâmide)</b>	<b>1973</b>	<b>1996</b>	<b>Crescimento</b>
<b>Base</b>	<b>48,0%</b>	<b>47,5%</b>	<b>Estável</b>
Inferior	32,0%	24,0%	-25%
Superior	16,0%	23,0%	+44%
<b>Meio</b>	<b>48,0%</b>	<b>47,5%</b>	<b>Estável</b>
Inferior	24,0%	27,0%	+12%
Média	18,0%	13,0%	-27%
Superior	6,0%	7,5%	+25%
<b>Alto</b>	<b>3,5%</b>	<b>5,0%</b>	<b>+43%</b>

## A lógica econômica – Causas e conseqüências

No entrelace dessas raízes históricas, surge outro fator importante: a lógica econômica que lhe dá suporte. Nesse campo, não há como deixar de lado o desequilíbrio entre o nível de endividamento histórico e os investimentos estruturais que deveriam ter sido feitos. No campo econômico, destacamos dois efeitos colaterais desse desequilíbrio, ambos sujeitos à pressão inflacionária: i) necessidade de regular a demanda em função



das condições de oferta; e ii) geração de caixa ao governo capaz de lhe permitir administrar a dívida sem necessidade de emitir moeda.

Por essa lógica, o governo torna-se o principal tomador dos recursos produzidos pelo mercado, mediante estímulo à aquisição de títulos públicos. Caso não houvesse esse “enxugamento”, a pressão inflacionária atuaria em duas frentes: existência de demandas superiores às condições de oferta, como conseqüência do esgotamento da capacidade produtiva, e emissões para pagamento da dívida. Só que, para estimular investimentos em títulos públicos, o principal instrumento é a taxa de juros, que, se de um lado onera a dívida pública e os demais ativos do sistema, de outro atrai investidores. Uma lógica perversa bem aproveitada pelos agentes financeiros de maior porte, como os bancos, diante de sua capacidade de alavancar recursos e de obter proveito sem maiores riscos.

## As ações governamentais

Entretanto, seria muita injustiça atribuir apenas a essa lógica e, por via de conseqüência, ao Estado todos os males de concentração de renda no País. Ora, até que historicamente o Estado buscou caminhos para a democratização do crédito, embora suas intenções nem sempre atingissem os objetivos esperados, não raro desvirtuados das reais finalidades justamente por parte das oligarquias beneficiárias, além de alguns oportunistas de plantão. Os subsídios à agricultura, a abertura de linhas de crédito para pequenas e médias empresas, os incentivos fiscais, via organismos de desenvolvimento regionais, tudo isso é ou foi símbolo das boas intenções de governo, porém não raro usadas de forma indevida pelo homem socialmente injusto, sob complacência de uma maioria sem acesso a elementos basilares da cidadania e, por isso mesmo, omissa e desorganizada.

É esse quadro que, se de um lado permite aliviar os ombros governamentais da expiação de todas as culpas no processo de concentração de renda, do outro explica a histórica ausência de ações mais articuladas entre os segmentos sociais interessados, na busca do necessário antídoto. Ora, se a história mostra iniciativas do Estado para que o crédito, sem casuísmos e vícios dos grandes negócios – ou seriam negociatas? –, efetivamente chegue às mãos de toda e qualquer atividade produtiva, por que, então, os resultados não são nem de longe aqueles esperados? A resposta é óbvia e amarga: devido ao estreitamento do funil gerado basicamente pela proliferação de duas culturas, às vezes até entrelaçadas entre si – a dos oportunistas, pelo lado de uma minoria mais esclarecida,

para não dizer egoísta; e a do pouco envolvimento, pelo lado da maioria não assistida.

A reversão desse quadro passa – em grande medida – por processo educacional fincado em dois pilares: ética com responsabilidade social e sustentabilidade econômica. Um dependente do outro, como meio de evitar a corrosão de ambos. São pilares que se encaixam como luva aos princípios que movem a indústria microfinanceira, como os que foram aqui apresentados, e que, por isso mesmo, têm sido objeto de atenções governamentais.

Os Bancos, as IMFs e  
as Formas de Atuação  
Governamental

Agir, eis a inteligência verdadeira.  
Serei o que quiser,  
Mas tenho que querer o que for.  
O êxito está em ter êxito, e não em ter condições  
de êxito.  
Condições de palácio tem qualquer terra larga,  
Mas onde estará o palácio se não o fizerem ali?

(Fernando Pessoa em Livro do *Desassossego*)

As experiências de microfinanças que alcançam o maior número de tomadores trazem como principal fator comum o investimento do setor financeiro tradicional. De fato, experiências conhecidas, como as de Bangladesh, da Bolívia, do Peru e da Indonésia, que têm na massificação seu maior destaque, apresentam modelo com operadoras financeiras bancárias ou assemelhadas (reguladas e supervisionadas por entidade oficial), mesmo que inicialmente tenham adotado outros modelos. No capítulo deste livro que trata do mercado brasileiro de microcrédito, constata-se o efeito desse fenômeno no Brasil.

Um importante empecilho ao acesso das comunidades mais pobres aos mecanismos de financiamento tradicionais, mesmo aqueles cobertos por linhas especiais de incentivo governamental aos micro e pequenos negócios, é a falta de instrumentos eficientes de garantia. Nessa linha, Soto (2001) aponta como fator determinante para essa escassez de crédito a falta de estrutura legal e de justiça que permita a essas comunidades securitizarem seus ativos (principalmente moradias e oficinas de trabalho construídas em terrenos irregulares).

Ainda segundo Soto (2001), o valor total dos imóveis de posse extralegal dos pobres no Terceiro Mundo e nas nações do extinto bloco comunista é de pelo menos US\$9,3 trilhões, 93 vezes mais do que todo o auxílio para o desenvolvimento concedido por todos os países desenvolvidos ao Terceiro Mundo. Defende ainda o autor que, se esses ativos fossem legalizados e transformados em capitais passíveis de serem usados como colaterais, contrapartidas ou alugados, teriam um grande efeito sobre a economia de seus países.

Outra importante questão tem intrigado os pesquisadores: por que, em alguns países, esse fenômeno de aproximação do setor bancário tradicional com as microfinanças acontece de forma natural, a despeito

da falta de garantias reais, e em outros não? Pesquisadores conhecidos, como Christen (1997; 2000), defendem que a resposta está no custo de oportunidade.

Banqueiros de países que convivem com grande número de pessoas pobres e sistemas financeiros desenvolvidos e sofisticados – caso do Brasil, da Argentina, do México e da Índia – conseguem bons lucros com baixos custos de transação. Com um simples telefonema ou com um comando no computador, podem negociar ativos e derivativos em ambientes de negociação de praticamente todo o mundo capitalista, ao passo que, para trabalharem com microfinanças, teriam de investir mais de três anos em preparação de equipes e de produtos, com chances de sucesso indefinidas. Isso explica, em grande parte, porque é tão lento o desenvolvimento do mercado microfinanceiro nesses países.

O mesmo não acontece em países como Bolívia, Peru e Paraguai, onde os banqueiros já trabalham há bastante tempo com um público um pouco acima daquele que se entende como tomador de microcrédito. Com o advento das crises, principalmente as dos anos 90, esses banqueiros naturalmente passaram a atuar em uma faixa que alcançou as populações de baixa renda, que antes não despertavam seu interesse.

Entretanto, influenciados pelos esforços dos organismos internacionais, pelas políticas públicas específicas e pelo aumento da divulgação, observa-se, nos últimos cinco anos, um crescente interesse do setor financeiro tradicional (bancos, financeiras, companhias de seguros) da maioria dos países pelo mercado de microfinanças, que tem experimentado modelos de atuação tanto de forma direta quanto indireta, no varejo ou no atacado.

Algumas dessas instituições vêem as microfinanças como um mercado com grande potencial. Outras têm em sua alta direção pessoas preocupadas com questões de responsabilidade social e ambiental. De qualquer maneira, constata-se que empresas financeiras tradicionais estão aprendendo com entidades especializadas e com alguns bancos pioneiros como reduzir os altos custos de transação dos microcréditos. A Tabela 9 resume os principais esforços do setor bancário privado brasileiro.

**Tabela 9 – Atuação dos bancos privados brasileiros no microcrédito**

Instituição	Forma de operar	Características	Saldo da carteira (R\$ milhão)		Clientes ativos em dez/2007
			dez/2006	dez/2007	
Unibanco/Fininvest	Controla SCM (Microinvest)	Predominantemente crédito individual (microcrédito) em áreas urbanas	9,2	10,3	4.330
ABN Amro, em parceria com a Acción International	Convênio com Oscip Real Microcrédito	Microcrédito – Varia de R\$500,00 a R\$10 mil – Juros de 3,5% a.m. e TAC de 5%	16,3	53,4	53.421
Santander Banespa	Oferta direta para correntistas e através de convênio com OnG e Oscip	Programa Microcrédito – Varia de R\$ 100,00 a R\$1 mil Juros de 2% a.m.	38,7	13,7	7.062
Banco Itaú	Convênios com Oscip – Compra de carteira	4 Oscips parceiras	6,5 <sup>1</sup>	1,3	774 <sup>2</sup>
Total			70,7	78,7	65.587

Fonte: Pesquisa direta por e-mail.

1/ Trata-se da parte utilizada do limite de crédito global de R\$7,5 milhões, disponível em 2006 e 2007. A queda no volume de operações em 2007 deve-se a mudanças estruturais. A previsão para 2008 é de aumento para patamar superior ao de 2006.

2/ Não informado pelo banco. Estimativa feita com base no valor médio de empréstimos de 1.680,00, constante do livro “A Demanda por Microcrédito” (2002), p. 78-96.

Além da questão do interesse da banca tradicional, estudo assinado por Conger (2001, *apud* Microenterprise Americas Magazine, 2001, p. 28-31), denominado *Big-Country Enigma*, apresenta outras justificativas para a paradoxal baixa *performance* da indústria microfinanceira em países grandes. De fato, embora a América Latina seja a região onde o microcrédito cresceu mais rapidamente, em países com a economia mais forte, como Argentina, Brasil e México, sua importância é muito pequena quando se compara com o total da indústria financeira. Conhecidos pesquisadores e operadores apresentam as seguintes justificativas para o fenômeno, que também se repete na Índia, China e Nigéria:

- as entidades internacionais de apoio ao microcrédito, fornecedoras do necessário suporte financeiro para o desenvolvimento da indústria, direcionam prioritariamente seus recursos para países onde o PIB *per capita* é bem menor<sup>18</sup>;
- apesar das enormes diferenças entre esses países grandes, suas políticas de incentivo às microfinanças guardam inusitada semelhança, mesmo que em momentos diferentes e em diferentes graus de evolução, por não representarem ainda eficiência que permita, em curto prazo, atender aos milhões de pessoas pobres;

18 / No *ranking* do FMI, o Brasil está na faixa dos 40% mais ricos, em termos de PIB *per capita*, posição em dez/2006.

- não há ainda a percepção, por parte dos investidores, dos empreendedores sociais e da população como um todo, de que o microcrédito é um bom negócio.

Por outro lado, é comum pensar que o acesso de pessoas de baixa renda a serviços financeiros por intermédio de IMF é um passo na trajetória evolutiva que leva essas pessoas a serem clientes de um banco. Na prática, entretanto, Bittencourt (2005) afirma não haver indicação de que isso efetivamente ocorra, pois as IMFs convivem com o dilema de ter de se voltar para um público excluído do acesso ao sistema bancário formal, ajudá-lo a sair das camadas mais pobres e, ao mesmo tempo, envidar todos os esforços para manter em sua carteira a maior quantidade possível de clientes de maior renda que lhes ajude a alcançar e a manter a auto-sustentabilidade.

Esse esforço para manter em carteira clientes de maior renda, principalmente aqueles cujo crescimento foi acompanhado pela IMF, traz como conseqüência a escassez de recursos para os tomadores de menor porte, sendo essa uma importante causa da falta de *funding* da maioria das IMFs. Além disso, “por não estabelecerem [as entidades operadoras] uma relação de cooperação com o sistema bancário, suas chances de alcançar resultados sociais expressivos, no contexto brasileiro, são muito limitadas” (BITTENCOURT, 2005, p. 208).

Além das mencionadas iniciativas da banca privada, algumas instituições governamentais vêm consolidando uma grande, eficiente e rentável atividade, quebrando uma má tradição de baixa rentabilidade e alta inadimplência com abordagem de subsídio que sempre dominou os empréstimos desse tipo de instituição para os mais carentes. O melhor exemplo brasileiro é o programa Crediamigo, do Banco do Nordeste do Brasil, cujos números foram apresentados no estudo sobre a oferta de microcrédito. O banco também traz como inovação o Programa de Microcrédito Rural, denominado Agroamigo.

Esse programa – idealizado com o objetivo principal de atuar na concessão de microcrédito rural produtivo e orientado para agricultores de pequeno porte, contribuindo assim para redução da pobreza rural na Região Nordeste, Norte de Minas Gerais e Norte do Espírito Santo – e suas ações creditícias foram inicialmente direcionados ao público-alvo do Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf) enquadrado no Grupo B.

Não obstante as necessárias adaptações às especificidades da área rural, o Agroamigo teve sua concepção metodológica baseada na metodologia adotada pelo Programa Crediamigo, que envolve a atua-

ção de um Assessor de Crédito, que presta atendimento nas próprias comunidades rurais, permitindo assim uma maior proximidade com os clientes, orientação, acompanhamento e acesso qualificado, ágil e simplificado ao crédito, garantindo com isso a expansão do atendimento aos agricultores.

Em dezembro de 2007, o programa estava presente em 161 agências do Banco, que atendem 992 municípios, com a atuação de 500 Assessores de Crédito. Desde a sua implantação, o Agroamigo já aplicou R\$492.502.440,21, correspondendo a 396.357 operações.

Na esfera governamental, merece destaque também a atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que participou, com o Banco Central do Brasil (BCB) e com o Ministério da Fazenda, dos estudos e trabalhos preparatórios da proposta de estruturação do marco legal que resultou na criação das Sociedades de Crédito ao Microempreendedor e à Empresa de Pequeno Porte (SCMs) em 1999<sup>19</sup> e, mais recentemente, do Banco Popular do Brasil.

Em relação ao BNDES, o apêndice “Atuação do BNDES e do MTE (PNMPO)” apresenta antecedentes de sua atuação, faz balanço de atividades, mostra o Programa de Microcrédito do BNDES (PMC) e informa que atingiu, em julho de 2008, R\$154 milhões em operações, realizadas tanto com agentes repassadores quanto com agentes de segundo piso, que, por sua vez, têm condições de repassar recursos para cerca de 180 entidades que operam com microempreendedores.

O mesmo documento destaca ainda como principais projetos: i) acordo com o sistema Cre\$ol (cooperativismo de crédito), no valor de R\$14,5 milhões; ii) acordo com o Sistema Sicoob em Minas Gerais (cooperativismo de crédito), no valor de 8,6 milhões; iii) acordo com a Ascoob (Cooperativismo de crédito), no valor de R\$7,2 milhões; iv) Programa de Desenvolvimento Institucional (PDI), com doze projetos no valor de R\$3 milhões; e v) convênio com o MTE, para expansão do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado (PNMPO), no valor de R\$2,5 milhões, especialmente para execução de PDI.

Já o Banco Popular do Brasil (BPB)<sup>20</sup> destaca-se por ter como missão ser o banco dos brasileiros, que promove a cidadania financeira, com inclusão bancária e acesso fácil ao crédito, incentivando a geração de

19 / Grupo de trabalho criado pela Portaria Interministerial nº 3, de 14/1/1999, composto por representantes da Secretaria de Política Econômica (Minifaz), do Banco Central do Brasil e do BNDES e coordenado por um dos autores deste livro, Marden Soares.

20 / Comentários sobre o BPB foram baseados em depoimento do seu presidente, Sr. Robson Rocha, e em documento encaminhado pela assessoria do BPB e publicado pela Agência Sebrae de Notícias em fevereiro de 2008.



trabalho e renda para o desenvolvimento econômico e social do País, além de ter nascido dentro do contexto de uma política pública de bancarização das classes de menor renda e de democratização do acesso ao crédito. Suas operações foram iniciadas experimentalmente no início de 2004, com expansão a partir de julho do mesmo ano. O BPB realizou 406 mil operações de crédito em 2007, com empréstimos de R\$72 milhões, fechando o ano com saldo da carteira de R\$30,4 milhões.

O BPB não possui agências, e sua atuação se dá por meio de acordos operacionais com diversos estabelecimentos comerciais próximos aos locais de moradia ou trabalho dos clientes, se apresentando como um enorme facilitador na realização de transações bancárias. Sua rede de atendimento é composta por farmácias, minimercados, padarias, mercearias e outros comércios. Essa estratégia de atendimento visa à redução de custos e permite que ele chegue em comunidades nas quais dificilmente seria viável abrir agência bancária nos moldes tradicionais. Mais adiante, apresentaremos detalhes sobre esse modelo de acordo operacional, denominado **correspondente no país**.

Em 2007, o Banco Popular do Brasil processou o número recorde de 55 milhões de transações, com destaque para as de conveniência, como recebimento de boletos bancários e de convênios diversos, que cresceram 66% em relação a 2006. Dessa forma, a receita com prestação de serviços foi fortemente incrementada, atingindo R\$42 milhões, com uma variação de 56% também comparativamente ao ano de 2006.

Além de oferecer crédito a seus clientes, o banco oferece outro produto de enorme importância para a população brasileira de menor renda na faixa etária de 18 a 55 anos: o Seguro de Vida Popular, produto de fácil contratação, sem burocracia e que tem um dos custos mais acessíveis do mercado. Seu plano individual custa R\$11,76 por semestre e tem cobertura de R\$2,5 mil para morte natural e acidental e assistência funeral de até R\$2,5 mil, mediante a prestação de serviços solicitados diretamente à seguradora.

Antes operando mais fortemente nas microfinanças, com viés para o consumo, o BPB, a partir do primeiro semestre de 2007, deu passo decisivo para expandir também sua carteira de crédito que viabiliza o novo conceito: o microcrédito produtivo orientado, amparado no PNMPO, detalhado no apêndice deste livro.

Ainda a propósito da atuação governamental, vale notar que a maior parte dos países, notadamente aqueles que apresentam baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), tem adotado, nas últimas décadas, políticas públicas desenvolvimentistas que apóiam determinados setores ou regiões, em áreas estratégicas como a infra-estrutura, o financia-

mento às Micro e Pequenas Empresas (MPE) e o desenvolvimento de uma indústria microfinanceira.

A estratégia que tem se revelado mais eficiente para a implantação dessas políticas é aquela que privilegia as soluções de mercado, assim entendidas as ações em que a força criativa da sociedade, devidamente orientada, cria soluções desenvolvimentistas com baixo risco de descontinuidade por razões políticas. Nesse sentido, o peso das instâncias regulatórias e supervisoras dos setores públicos tem sido crescente, quando comparado às instâncias de estímulo direto.

O marco legal para as microfinanças deve estar, assim, voltado para a correção de imperfeições de mercado que permita a compensação dos altos custos dos agentes que ainda não possuem uma escala competitiva e de outros fatores que possam prejudicar o alcance dos benefícios decorrentes da competição no livre mercado. No caso da indústria financeira, é inegável que os custos de transação pesam bastante para os pequenos. Com o custo de um simples telefonema, um grande banco pode obter um ganho de milhões de reais. Os custos fixos também são desproporcionais, sobretudo no cumprimento de obrigações legais e de exigências formais (trâmites burocráticos).

# Envolvimento do Banco Central do Brasil

Um exemplo para o Brasil, alguém gritou, quando des-  
cia à terra o corpo de Ruth Cardoso, morta subitamen-  
te nos braços do filho que amava tanto. Até a morte, a  
Inevitável, a maldita que sempre chega antes da hora,  
respeitou o seu desejo, que era morrer assim, em um  
suspiro mais profundo.

A tristeza imensa que se espalhou pelo país vem do  
sentimento de orfandade, do desaparecimento de  
alguém que encarnava aquilo a que, em algum lugar,  
aspiramos todos: dignidade, integridade, um profundo  
sentido de justiça. Tudo de que o país precisa e não  
tem. Mas quer.

No seu primeiro dia no Alvorada, a jornalista Dorrit  
Harrazin me pediu que a definisse em uma palavra.  
Dignidade foi a resposta, tão evidente e fácil. Anos  
depois um consenso nacional consagrava o que sem-  
pre souberam os que tinham o privilégio de antiga  
proximidade com ela. Foi o que a imprensa, agora,  
unanimemente reconheceu e louvou além de todos os  
méritos de inteligência e de devoção ao Brasil (...).

(Trecho inicial da Elegia para uma Grande Dama, de  
Rosiska Darcy de Oliveira, publicada no endereço  
<http://www.comunitas.org.br/>)

Desde 1992 e, com mais intensidade a partir de 1999, o BCB vem participando de reuniões, seminários, estudos e debates sobre o tema microfinanças – algumas vezes também promovendo esses eventos –, com o objetivo de encontrar os melhores caminhos para aumentar a oferta de serviços financeiros para os mais carentes, como resposta ao movimento de concentração decorrente da natural acomodação de forças provocada pela interligação mundial de mercados financeiros e aos seus efeitos sobre a concorrência.

Esse esforço concentra-se no atendimento ao público que não desperta o interesse dos bancos tradicionais e compreende não apenas aquelas pessoas que, em decorrência desse processo de acomodação, passaram a não mais contar com serviços financeiros, mas também as populações com baixo IDH que vivem nas periferias das grandes cidades e espalhadas pelas diversas regiões do País.

A fim de alcançar esse objetivo, o BCB atuou em harmonia com o Conselho da Comunidade Solidária e seu projeto de expansão do microcrédito no Brasil. Em agosto de 1997, reuniram-se, na Quinta Rodada de Interlocução Política sobre Alternativas de Ocupação e Renda,

ministros de estado, secretários-executivos, presidentes e diretores de empresas estatais e representantes de órgãos, instituições, organizações, programas ou ações governamentais e não-governamentais que atuam direta ou indiretamente com o microcrédito no Brasil. A experiência desses vários interlocutores foi valiosa para a elaboração da melhor proposta de regulamentação possível.

Esse trabalho de construção dificilmente teria sido levado a bom termo não fosse a inegável liderança e inquebrantável força de vontade da antropóloga Ruth Cardoso<sup>21</sup>, falecida em junho de 2008, idealizadora e principal gestora do projeto Comunidade Solidária, que tem sua continuidade na Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) denominada Comunitas (<http://www.comunitas.org.br/>), também fundada por ela após o mandato do seu marido como presidente da República e responsável por continuar a implementação de ações de combate à exclusão social e à pobreza.

Ela também publicou vários livros e trabalhos sobre imigração, movimentos sociais, juventude, meios de comunicação de massa, violência, cidadania e trabalho e várias de suas obras são referência para vários autores, inclusive para os autores deste livro, como são os casos do conhecido “A Aventura Antropológica: Teoria e Pesquisa, Terceiro Setor, Desenvolvimento Social Sustentado” (com vários outros autores) e a “Bibliografia sobre a Juventude”, que analisa livros e ensaios sobre o tema, escrito em parceria com Helena Sampaio, doutora em Ciência Política e pesquisadora do Núcleo de Pesquisa sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo.

No tocante à política de microcrédito, o BCB tem se valido também das experiências de outros países, principalmente latino-americanos, como forma de queimar etapas e diminuir a incidência de erros, pela melhor compreensão do mercado de serviços financeiros direcionado às populações com baixo IDH, tanto no que diz respeito à oferta e à variedade de serviços quanto a aspectos socioeconômicos, culturais e conjunturais referentes a essa parcela da população. Nessa linha, o Banco

---

21 / Ruth Vilaça Correia Leite Cardoso formou-se em Ciências Sociais pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras na Universidade de São Paulo e, entre outros títulos universitários, tinha pós-doutorado pela Universidade de Colúmbia, em Nova York. Era professora na USP, pesquisadora do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap), membro do Centro para Estudos Latino-Americanos da Universidade de Cambridge (Inglaterra), presidente do conselho assessor do Banco Interamericano de Desenvolvimento sobre Mulher e Desenvolvimento, membro da junta diretiva da UN Foundation e da Comissão da Organização Internacional do Trabalho sobre as Dimensões Sociais da Globalização e da Comissão sobre a Globalização. Também lecionou nas universidades do Chile, de Berkeley e Colúmbia.

tem trabalhado na construção do marco regulatório, principalmente no que diz respeito ao **cooperativismo de crédito**, ao **microcrédito** e aos **correspondentes no País**.

Ao longo do tempo, esses três segmentos reunidos passaram a ser identificados pela sociedade como parte importante da indústria microfinanceira, composta também por operadoras especializadas constituídas sob a forma de ONG, Oscip ou Fundo Público, estadual ou municipal, conhecido como **banco do povo**, sobre as quais teceremos maiores considerações mais adiante. Esse conjunto de experiências é entendido como aquele que oferta serviços financeiros especialmente adaptados às necessidades das populações de baixa renda e constitui nicho que não atrai, de forma natural, a banca tradicional.

Partindo do diagnóstico da continuada necessidade de se divulgar as microfinanças<sup>22</sup>, reforçado pela necessidade de avaliar os reflexos das medidas de ajuste regulamentar por intermédio da interação com o público usuário, o BCB passou a realizar, em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), uma série de eventos com o objetivo de divulgar o resultado das ações voltadas ao segmento microfinanceiro, iniciado com o I Seminário Banco Central sobre Microcrédito, realizado em Recife, em 27 de setembro de 2002, que contou com 216 inscritos. Em 2003, foi realizado o II Seminário Banco Central sobre Microcrédito, em Belém, em 13 e 14 de março, já com 418 inscritos.

Considerando que o termo **microcrédito** se constitui em subconjunto do que se convencionou considerar como microfinanças<sup>23</sup>, os eventos de divulgação foram reformulados de modo a conter, também, aspectos ligados a temas como cooperativismo de crédito, remessas e moedas sociais. Assim, ainda em 2003, aconteceu o I Seminário Banco Central sobre Microfinanças, em Curitiba, em 7 e 8 de julho, com a inscrição de 767 participantes. Os seminários seguintes, anuais, aconteceram em Fortaleza (2003), Goiânia (2004), Salvador (2005) e novamente em Recife (2006), até culminarem com o de Porto Alegre (2007), tudo resumido na Tabela 10.

---

22 / A divulgação das microfinanças tem aumentado nos últimos anos, mas especialistas e agentes do mercado microfinanceiro defendem que ainda é escasso o conhecimento de seu significado e de suas potencialidades no seio da sociedade, principalmente nas regiões mais carentes do País, sendo uma das causas da sua lenta expansão.

23 / No capítulo “Conceitos, Diagnóstico e Mercado”, oferecemos maior detalhamento sobre esses e outros conceitos.

**Tabela 10 – Seminários de divulgação de microfinanças**

<b>Evento</b>	<b>Local</b>	<b>Data</b>	<b>Inscritos</b>
I Seminário Banco Central sobre Microcrédito	Recife (PE)	27.09.2002	216
II Seminário Banco Central sobre Microcrédito	Belém (PA)	13 e 14.03.2003	418
I Seminário Banco Central sobre Microfinanças	Curitiba (PR)	07 e 08.07.2003	767
II Seminário Banco Central sobre Microfinanças	Fortaleza (CE)	10 e 11.11.2003	664
III Seminário Banco Central sobre Microfinanças	Goiânia (GO)	14 e 15.06.2004	735
IV Seminário Banco Central sobre Microfinanças	Salvador (BA)	01 a 03.06.2005	927
V Seminário Banco Central sobre Microfinanças	Recife (PE)	07 a 09.06.2006	535
VI Seminário Banco Central sobre Microfinanças	Porto Alegre (RS)	13 a 13.06.2007	843

Acompanhando o impulso tomado pelo projeto microfinanças após a assunção do governo em 2003, o BCB também vem atuando nos ajustes do marco regulamentar de diversas inovações no campo das microfinanças.

# Atuação do CMN e do Banco Central



Nesse cenário, e seguindo diretrizes da política governamental para o setor, o CMN e o BCB tomam medidas regulamentares com vistas a favorecer a disseminação da prestação de serviços microfinanceiros, especialmente por meio do cooperativismo de crédito, do microcrédito e dos correspondentes no País, considerados hoje os três pilares das microfinanças dentro do BCB e, por isso, serão detalhados em tópicos específicos com informações e comentários que entendemos relevantes.

## Cooperativismo de crédito

### A importância do setor cooperativista

O setor cooperativista é de singular importância para a sociedade, na medida em que promove a aplicação de recursos privados e assume os correspondentes riscos em favor da própria comunidade onde se desenvolve. Por representar iniciativas dos próprios cidadãos, contribui de forma relevante para o desenvolvimento local sustentável, especialmente nos aspectos de formação de poupança e de financiamento de iniciativas empresariais que trazem benefícios evidentes em termos de geração de empregos e de distribuição de renda.

Economias mais maduras já o utilizam, há muito tempo, como instrumento impulsionador de setores econômicos estratégicos. Os principais exemplos são encontrados na Europa, especialmente na Alemanha, na Bélgica, na Espanha, na França, na Holanda e em Portugal. Em alguns países, como Irlanda e Canadá, o cooperativismo de crédito ocupa, com bastante eficiência, espaços deixados pelas instituições bancárias, como resposta ao fenômeno mundial da concentração, reflexo da forte concorrência no setor financeiro. As cooperativas estão conseguindo manter os empregos nas pequenas comunidades e ofertar serviços mais adequados às necessidades locais.

Levantamento feito pelo *World Council of Credit Unions* (Conselho Mundial de Cooperativas de Crédito – WOCCU) mostra a evolução entre 2004 e 2007 dos diferentes graus da importância do cooperativismo de crédito em nível mundial, medida pelo percentual de cooperados em relação à população economicamente ativa. No mesmo período, o Brasil evoluiu de 2% para 2,3%, crescimento abaixo da maioria das regiões, o que lhe faz ser superior apenas à Oceania e à Ásia Central.

**Tabela 11 – Cooperados em relação à população economicamente ativa**

Região	2004	2007	
	%	Associados	%
África	3,6	15.123	8,4
América do Norte	41,3	99.371	43,8
América Latina	3,6	15.141	4,8
Ásia	1,8	33.120	2,6
Ásia Central	-	117	0,3
Caribe	39,1	1.868	41,4
Europa	2,9	8.244	3,6
Oriente Médio	3,3	485	1,0
Oceania	22,6	3.915	18,5
Total	7,9	177.384	7,5

Fonte: Relatório Estatístico do Conselho Mundial de Cooperativas de Crédito (WOCCU), 2004 e 2007

### Experiência brasileira

Historicamente, é possível inferir que a experiência brasileira com o cooperativismo de crédito vem de 1902, quando, por iniciativa do imigrante padre suíço Theodor Amstad, foi criada a Sociedade Cooperativa Caixa de Economia e Empréstimos de Nova Petrópolis, que, após inúmeras transformações ao longo do século passado, em março de 2007 passou a funcionar como “Cooperativa de Crédito de Livre Admissão de Associados Pioneira da Serra Gaúcha – Sicredi Pioneira RS”. A partir daquela iniciativa, surgiram inúmeras outras cooperativas da espécie que, diante do foco eminentemente rural, eram subordinadas ao Ministério da Agricultura.

Com a criação da Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc), em 1945, houve certa sobreposição de competência no papel de regular e fiscalizar as entidades cooperativas, embora o registro permanecesse a cargo do Ministério da Agricultura, por meio do Serviço de Economia Rural (SER). Em novembro de 1958, por solicitação da Sumoc, o Ministério da Agricultura editou a Portaria nº 1.079, que sobrestou novos registros de cooperativas de crédito, situação que seria ratificada em novembro de 1962, mediante edição do Decreto nº 1.503, do então Conselho de Ministros. Como todos sabem, esse foi um período de turbulência política, que culminou no golpe militar de 1964, em que havia certo temor por todo tipo de organização de base, ainda mais no meio rural, principal foco do cooperativismo.

Nesse sentido, embora as raízes do cooperativismo de crédito já estivessem fincadas, as ações governamentais de então se caracterizaram por disputa de competência entre o Ministério da Agricultura, que reivindicava para si a responsabilidade pelo setor, diante da origem essencialmente rural, e a Sumoc, em busca do exercício da competência legal que lhe foi atribuída. O resultado foi a retração do setor, que, ao final dos anos 50 e início dos 60, experimentou queda no número de instituições (*vide* Gráfico 8). Até que, em dezembro de 1964, com a edição da Lei nº 4.595 e a conseqüente criação do BCB, as cooperativas de crédito foram finalmente classificadas como instituições financeiras, nas condições de que trata o art. 17 daquele instrumento legal.

### **A evolução normativa no Banco Central do Brasil**

Essa lei disciplinou o funcionamento do Sistema Financeiro Nacional (SFN) e atribuiu ao BCB competência para regular e fiscalizar as instituições financeiras, entre as quais foram incluídas as cooperativas de crédito. Resolvido o conflito de competência, a expectativa era quanto ao melhor ordenamento do setor e, com ele, o conseqüente crescimento. Entretanto, no primeiro ano, movido por outras prioridades relativas à organização do sistema financeiro, o BCB não adotou nova regulamentação e manteve o ambiente herdado à época.

Os primeiros passos reguladores foram dados em dezembro de 1965, mediante a edição da Resolução nº 11, do CMN, que definiu as atividades permitidas e os critérios para autorizações, inclusive quanto à necessidade de renovação das cooperativas já existentes, mediante comprovação do anterior registro no Ministério da Agricultura. Essa norma já caracterizava a intenção de enquadrar o sistema cooperativista de crédito e as seções de crédito das chamadas cooperativas mistas em parâmetros similares aos das demais instituições financeiras (e.g. obrigatoriedade de manter seus depósitos no Banco do Brasil, recolher compulsório e cumprir diretrizes operacionais, administrativas e contábeis). Entretanto, do ponto de vista da especificidade do setor, notaram-se duas relevantes restrições:

- duas possibilidades de constituição e funcionamento de novas cooperativas: i) somente de produção rural, com objetivo de operar crédito, e desde que fundadas sob auspício de órgãos estatais; ou ii) com quadro social formado unicamente por empregados de determinada empresa ou entidade pública ou privada;

- vedação de operações de crédito fora da sede social, com paulatina extinção daquelas exercidas por sucursais, agências, filiais, departamentos, escritórios ou qualquer outra espécie de dependência existente.

Posteriormente, a Resolução nº 15, de 28 de janeiro de 1966, do CMN, vedou às cooperativas de crédito o acolhimento de depósitos que não fossem à vista e somente de associados, fato, porém, revisto no mesmo ano, por meio da Resolução nº 27, de junho. Na mesma época, foi também determinada a distribuição semestral aos associados das eventuais sobras existentes, fato que, em 1971, foi consagrado na Lei nº 5.764 (Lei Cooperativista), apenas com reporte a períodos anuais. Dessa época é ainda a Resolução nº 99, de 19 de setembro de 1968, que admitiu a possibilidade de autorização para funcionamento de cooperativas de crédito rural, integrada tão-somente por produtores rurais, ao mesmo tempo em que determinou a extinção de agências, filiais, departamento ou escritórios.

A partir de então, houve vácuo regulamentar, mesmo após a edição da Lei nº 5.764, em 1971, que finalmente veio oferecer marco legal ao sistema como um todo. Esse silêncio foi quebrado no início dos anos 90, na esteira da quebra do Banco Nacional de Crédito Cooperativo (BNCC) e da crise de confiança então gerada, quando foi necessária interferência, o que, em última instância, garantiu que o órgão regulador estava em sintonia com as preocupações do sistema e com a necessidade de seu fortalecimento.

É bom que se frise que essa nova fase foi acompanhada de procedimento que se mostrou eficaz e se firmou posteriormente como prática regular na condução de questões voltadas para a regulação: a constituição de grupo de trabalho coordenado pelo BCB e integrado por representantes do governo federal e do setor cooperativista, que teve por objetivo dar transparência ao processo, diagnosticar problemas e propor soluções<sup>24</sup>.

### **Resolução nº 1.914, de 11 de março 1992**

Com base nas conclusões desse grupo, em 1992 foi então editada a Resolução nº 1.914, que deu início ao processo de estruturação e conso-

---

24 / Esse primeiro grupo de trabalho foi criado pela Portaria Interministerial nº 656, de 10 de julho de 1991, dos Ministérios da Fazenda, do Planejamento e da Agricultura e Reforma Agrária.

lidação do modelo, mediante revogação das normas anteriores. Dentre as principais mudanças, destacaram-se: i) vedação de novas autorizações para cooperativas abertas ao público em geral – as chamadas Luzzatti; ii) ampliação do conceito de crédito mútuo, antes restrito a empregados de determinada empresa e agora estendido para pessoas físicas de determinada profissão ou atividades comuns, ou vinculadas a determinada entidade; e iii) inclusão do caráter excepcional de admissão de pessoas jurídicas que tenham por objeto as mesmas ou correlatas atividades econômicas das pessoas físicas, ou, ainda, aquelas sem fins lucrativos.

Do ponto de vista operacional, admitiu-se também a possibilidade de captação de depósitos de não-associados, porém aplicáveis exclusivamente junto a associados. Tal prerrogativa, no entanto, foi abolida em 1994, por meio do artigo 5º da Resolução nº 2.099, o que gerou reações adversas do sistema, inclusive mediante ofícios aos então presidentes da República e do Banco Central, nos quais, além do argumento de ilegalidade, se temia até pela sobrevivência do sistema. Tais argumentos, porém, não prevaleceram, e o dispositivo foi mantido, inclusive em todas as demais normas que sucederam à Resolução nº 1.914/1992.

### **Os bancos cooperativos**

Entretanto, o resultado dessas reações não foi de todo infrutífero, na medida em que, entre os reclamos, constava a necessidade de regulamentação própria, de modo a permitir a constituição de bancos cooperativos. Isso porque, segundo argumentação formal, “com a liquidação do BNCC, o Sistema Nacional de Crédito Cooperativo ficou à deriva, sem uma fonte catalisadora, coordenadora e de canalização dos recursos originários do cooperativismo em geral”<sup>25</sup>. Além do mais, havia também a questão do uso do Serviço de Compensação de Cheques e Outros Papéis, que, à época, era obrigatoriamente operado via Convênio com o Banco do Brasil, o que trazia inconvenientes e custos para o sistema.

Assim, três anos depois da vigência da Resolução nº 1.914/1992, o CMN julgou oportuno disciplinar condições para criação de bancos cooperativos, levando em conta os justos anseios do setor, mas também o grau de amadurecimento alcançado. Essa faculdade foi concretizada por meio da Resolução nº 2.193, de 1995, sendo de imediato provei-

---

25 / Texto extraído da carta de 27 de abril de 1995, dirigida pela então Ancoop a Fernando Henrique Cardoso, presidente da República.

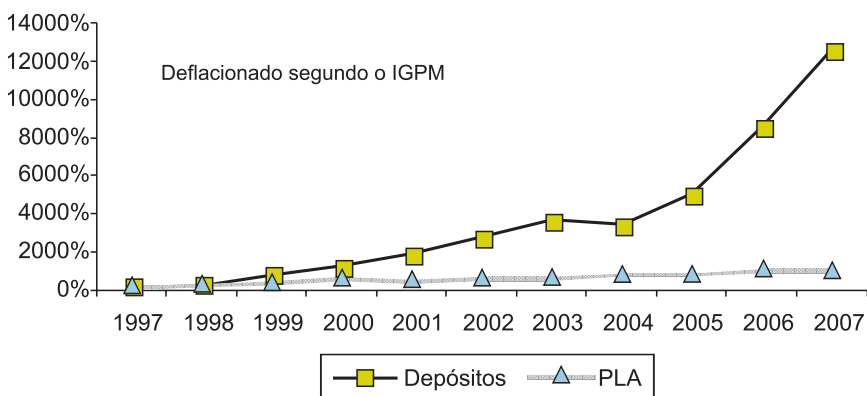
tada por dois dos principais sistemas cooperativistas, o Sicredi, com o Banco Cooperativo Sicredi (Bansicredi), criado em 1995, e o Sicoob, que em 1996 criou o Banco Cooperativo do Brasil (Bancoob).

Essa norma, pelo seu pioneirismo no contexto regulamentar de então, concebeu os bancos cooperativos em termos conservadores quando comparados com as faculdades operacionais atribuídas aos bancos comerciais, entre as quais atuação restrita às unidades da Federação em que situadas sedes das pessoas jurídicas controladoras e maior exigência de capital em relação aos ativos ponderados pelos riscos. Entretanto, deve ser levada em conta, em particular, a especificidade do controle societário, em que não é possível identificar pessoas físicas finais, já que as ações com direito a voto pertencem às Centrais de Crédito, cujos “sócios” são as cooperativas singulares, e estas, por sua vez, pertencem ao conjunto dos associados.

Em 2000, constatada a maturidade do projeto e a tendência de crescimento dos bancos cooperativos (*vide* Gráfico 4), foi dada nova disciplina à constituição e ao funcionamento dessas instituições, por intermédio da Resolução nº 2.788, que praticamente as equiparou aos demais bancos comerciais, inclusive com previsão de constituição na forma de banco múltiplo e da abertura do capital para outros investidores fora do sistema, mantida a obrigatoriedade de as Centrais de Crédito deterem, no mínimo, 51% das ações com direito a voto.

**Gráfico 4 – Crescimento percentual dos bancos cooperativos**

Ano-base: 1996



A única diferença permaneceu na exigência de capital em relação ao ativo ponderado pelo risco, antes calculada pelo fator  $F = 0,15$  e agora reduzida para  $0,13$ , porém ainda superior ao fator de  $0,11$  estabelecido para as demais instituições financeiras. Entretanto, dentro do processo evolutivo natural e graças ao entendimento de que foi superada a fase de adaptação decorrente da abertura proporcionada pela norma de 2000, tanto nos aspectos societários quanto nos operacionais, a equidade com as demais instituições financeiras foi finalmente alcançada em setembro de 2002, por meio da Circular nº 3.147.

Outro importante reconhecimento do papel dos bancos cooperativos foi substanciado na Lei nº 9.848, de 26 de outubro de 1999, que, em seus arts. 2º (parágrafo único) e 4º, permitiu que essas instituições contratassem operações de crédito rural subvencionadas pela União, sob a forma de equalização de encargos (cobertura do diferencial verificado entre o custo dos recursos para o banco e a remuneração do financiamento ao produtor).

Outra atualização normativa relevante relacionada aos bancos cooperativos veio com a Resolução nº 3.188, de 29 de março de 2004, que autorizou essas instituições a captarem depósitos de poupança rural e estabeleceu prazo de seis meses para cumprimento da exigibilidade. Os bancos cooperativos, por não integrarem o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e por terem forte atuação no setor rural, reúnem características que justificaram essa autorização. Importante frisar, no entanto, que a contratação de correspondentes, pelos bancos cooperativos para captação de poupança rural, fica limitada às cooperativas que tenham autorização para operar crédito rural.

Todo esse aperfeiçoamento promoveu ganhos em duas frentes: favorecimento ao sistema cooperativista rural – que passou a contar com fonte de recursos para concessão de financiamentos rurais sob condições mais vantajosas do que as até então disponíveis; e também contribuição para reduzir o custo do Tesouro Nacional, com a equalização dos encargos financeiros em operações de crédito rural dos bancos cooperativos. Além de estimular essas instituições a ampliar seu atendimento a diversos setores da população a partir da contratação de cooperativas associadas autorizadas a operar crédito rural, que, por serem as entidades financeiras que mais intimamente conhecem as necessidades locais, podem prestar serviços mais adequados à clientela.

## Resolução nº 2.608, de 27 de maio 1999 – O processo evolutivo

Com a Resolução nº 1.914/1992, foi inaugurada também a fase de aprimoramento das normas a partir das respostas oferecidas pelo segmento aos padrões de organização e segurança exigidos pelo órgão regulador. Nesse sentido, sete anos após, apresentou-se a oportunidade de adotar formatação mais flexível para a disciplina das cooperativas de crédito, sendo solicitada, outra vez, a contribuição de grupo de trabalho composto por representantes do setor cooperativista de crédito, parlamentares e técnicos do BCB. A partir do relatório final desse grupo, em maio de 1999, foi editada a Resolução nº 2.608.

Tal normativo introduziu inovações significativas para a estruturação e o fortalecimento do setor cooperativo, inclusive quanto à evolução técnica e operacional. Nele se destacaram a busca de redução dos riscos de crédito, de mercado e operacional e o aproveitamento de economias de escala, mediante aumento da capacidade das cooperativas. Entre as principais inovações, podemos citar:

- redução dos limites de concentração de risco por cliente e de endividamento;
- incentivo à estruturação do setor em sistemas integrados supervisionados por Centrais de Crédito responsáveis pelo controle, auditoria e capacitação técnica permanente dos quadros administrativos das singulares filiadas;
- indução a essa estruturação, mediante aumento de exigências das cooperativas ditas solteiras, como capital inicial mais alto e obrigatoriedade de ter seus demonstrativos aferidos por auditores independentes registrados na CVM;
- aumento do público-alvo, mediante critérios mais flexíveis de admissão de associados e de maiores possibilidades de prestação de serviços a associados e ao público em geral.

Entretanto, mesmo a par desses avanços, a Resolução nº 2.608/1999 apresentou pontos de controvérsia, com destaque principal para três deles: i) certa frustração pelo tímido avanço em relação à amplitude do quadro social (pretendia-se a livre adesão); ii) capital mínimo de ingresso, considerado alto para cooperativas em fase inicial; e iii) exigência de as cooperativas do tipo *Luzzatti* promoverem, no prazo de dois anos, reforma estatutária com vistas à adequação aos dispositivos então divulgados.



## **Resolução nº 2.771, de 30 de agosto de 2000 – Adaptações e aprimoramentos**

Diante dessas controvérsias e também do natural processo evolutivo, o setor cooperativista foi mais uma vez ouvido sobre novo aperfeiçoamento do marco regulamentar, o que resultou, um ano depois, na Resolução nº 2.771, de agosto de 2000. Esse novo regulamento não alterou substancialmente as condições de associação, porém trouxe adaptações e aprimoramentos relevantes na busca do melhor ordenamento do setor. Entre eles:

- redução do capital de constituição e adoção de cronograma para obtenção do patrimônio mínimo de funcionamento, conforme anseio do segmento;
- eliminação da obrigatoriedade de as *Luzzatti* se adaptarem às novas regras, também em atendimento a reclames do sistema;
- reforço do papel das Centrais, mediante permissão para contratação de serviços técnicos no mercado, bem como prestação de serviços a outras cooperativas, relativamente às atribuições de supervisão auxiliar, auditoria e treinamento então estabelecidas;
- prazo para introdução dos critérios de Basiléia mediante exigência de patrimônio mínimo compatível com o grau de risco da estrutura de seus ativos, passivos e contas de compensação, em substituição ao limite de endividamento;
- criação de níveis para os limites de diversificação de risco por cliente, com menor restrição para aplicações no mercado financeiro, para operações de crédito realizadas pelas Centrais em favor de singulares e, também, para cooperativas singulares filiadas a Centrais;
- introdução do conceito de resgate eventual de capital, mediante inserção no estatuto social das correspondentes regras, desde que por iniciativa dos associados e sem causar danos à integridade do capital social e do patrimônio líquido.

## **Resolução nº 3.058, de 20 de dezembro de 2002 – Os microempresários atendidos**

Mesmo que defendida maior amplitude do quadro social, o órgão regulador entendeu que, naquela época, o sistema ainda não estava preparado para essa evolução, principalmente no que tange ao atendimento

dos requisitos relacionados com a solidez das instituições. Entretanto, em 2002, estudos desenvolvidos no âmbito do BCB destacaram fatos que, interligados, deram início ao processo de abertura. Em uma ponta, estavam a carência e o alto custo dos empréstimos para os pequenos e microempreendedores, diante, inclusive, do já comentado desinteresse dos grandes bancos; em outra, o fato de que, numa interpretação menos restritiva, a regulamentação até então vigente já permitia a criação de cooperativas de microempresários, porém de forma segmentada por ramo de atividade, como as de comerciantes de vestuário.

De fato, a despeito das limitações operacionais em função da baixa escala de associados, em dezembro de 2002 havia 62 instituições do gênero, todas criadas a partir de meados da década de 90 e, melhor ainda, apresentavam potencial de crescimento, com poucas demandas do ponto de vista da supervisão, diante até do fato de que a maioria absoluta estava filiada a Centrais de Crédito. Uma solução de mercado que atendia, de forma satisfatória, aos anseios da classe microempresarial, mesmo que restritos.

Outro fator não desprezível é a importância do setor de micro e pequenas empresas. Conforme divulgado no “Boletim Estatístico de Micro e Pequenas Empresas do Sebrae”, do 1º semestre de 2005, o número de microempresas no Brasil, entre 1996 e 2002, cresceu mais de 50% e atingiu o montante de 4.605.607 estabelecimentos. A participação percentual no total de empresas passou de 93,2%, em 1996, para 93,6%, em 2002. Metade delas na região Sudeste.

Não é desprezível, também, a vocação brasileira para o empreendedorismo quando comparada à de outros países. Segundo o *Global Entrepreneurship Monitor*, pesquisa feita em 37 nações, as quais, juntas, representavam quase 2/3 da população mundial, mostrou que, em 2002, o Brasil figurava em sétimo lugar no *ranking* daquelas com maior nível geral de empreendedorismo. A taxa brasileira de atividade empreendedora total, que indica a proporção de empreendedores na população de 18 a 64 anos de idade, foi de 13,5%, e o número de empreendedores no País foi estimado em 14,4 milhões, dos quais 42% eram mulheres. Além disso, o Brasil apresentou a maior taxa de empreendedorismo por necessidade, 7,5% do total, enquanto a média foi inferior a 2%. Isto é, 55,4% dos que abriram um negócio próprio em 2002 o fizeram por dificuldade em encontrar trabalho.

Mensurados esses cenários, foi então editada a Resolução nº 3.058, de 20 de dezembro de 2002, que introduziu a possibilidade da formação de cooperativas de pequenos empresários, microempresários e microempreendedores, responsáveis por negócios de natureza industrial,

comercial ou de prestação de serviços, incluídas as atividades da área rural, cuja receita bruta anual, por ocasião da associação, seja igual ou inferior ao limite estabelecido pela legislação em vigor para as pequenas empresas.

A norma refletiu, assim, a importância do segmento econômico das micro e pequenas empresas, responsável pela geração da grande massa de empregos do País, e juntou-se aos esforços realizados pelos vários órgãos oficiais e privados. Dessa forma, a possibilidade de constituição dessas cooperativas, que visam suprir a demanda por créditos destinados às atividades produtivas, somou-se também ao quadro das iniciativas voltadas para estímulo ao empreendedorismo, apoio à exportação, desenvolvimento tecnológico e modernização administrativa, entre outras.

A essência da nova disciplina reside precisamente na constituição de cooperativas sem exigência de segmentação por ramo especializado, tratando-se, portanto, de cooperativas com maior liberdade de associação em relação às anteriormente constituídas. Foi-lhes exigido observar alguns requisitos adicionais, especialmente quanto à filiação a cooperativa central de crédito e à publicação de demonstrações financeiras em jornal de grande circulação na área de atuação, medidas que visam prover maior controle externo e transparência às suas atividades.

Com isso, equipararam-se os empreendedores urbanos aos empreendedores rurais, com relação à possibilidade de formação de cooperativas de crédito, considerando-se que a disciplina legal e regulamentar sempre permitiu a formação de cooperativas de crédito rural, reunindo produtores rurais sem segmentação por ramo de atividade. Essa nova regulamentação possibilitou diversificar os segmentos, ao permitir que uma mesma cooperativa reúna produtores rurais e empresários urbanos, o que confere à instituição, dessa forma, maior estabilidade com relação às flutuações de cada um desses segmentos.

### **Resolução nº 3.106, de 25 de junho de 2003 – Finalmente a livre admissão**

Mesmo reconhecidos os ganhos com a regulamentação, o segmento ainda ansiava pela abertura do quadro social, o que aumentaria escala, mitigaria riscos e, principalmente no setor rural, administraria o descompasso entre a fase de produção e comercialização da safra. Ainda quando da vigência da Resolução nº 2.771/2000, e a respeito das discussões que envolveram a edição da anterior Resolução

nº 2.608/1999, o mercado lamentava que o texto final tenha excluído o que seria uma efetiva novidade e um grande avanço normativo, qual seja, a livre associação, tal como ocorre no mundo todo<sup>26</sup>.

Porém, embora justos os anseios, não seriam apenas eles fatores determinantes à abertura requerida. Havia de ser levado em conta o interesse público, que, em princípio, foi definido em dois vieses: segurança do setor e benefícios esperados para a economia. No tocante à segurança, em 2003 já era possível avaliar como positivas as respostas oferecidas pelo cooperativismo de crédito ao longo da última década. A criação de estruturas baseadas nos três níveis previstos na lei cooperativista – singulares, centrais e confederação – agrupou esforços e, em 2003, cerca de 70% do sistema cooperativista de crédito brasileiro estavam vinculados a um dos três sistemas organizados sob esse enfoque: o Sistema de Cooperativas de Crédito no Brasil (Sicoob), o Sistema de Crédito Cooperativo (Sicredi) e a União Nacional das Cooperativas Centrais (Unicred).

Além disso, o funcionamento de entidades de segundo grau – as chamadas Centrais de Crédito – também depende de autorização do Banco Central, diante da intermediação financeira que, de fato, exercem. Isso permitiu sua organização por meio de normas editadas pelo CMN e, como consequência, o exercício de fiscalização capaz de avaliar suas efetivas condições de cumprir as atribuições especiais que lhes foram ou fossem atribuídas, inclusive patrimoniais.

Já do ponto de vista do interesse público, ressalte-se que uma das preocupações fundamentais de governo é ampliar o acesso a serviços financeiros para grande parte da população brasileira e, assim, estimular redução no *spread* das atividades de intermediação financeira. Em sintonia com essas diretrizes, antes mesmo de 2003, o CMN e o BCB tinham regulamentado ações e instrumentos com vistas à ampliação dos mecanismos facilitadores do acesso da população ao sistema financeiro e da competitividade.

O sistema cooperativista, por força de seus princípios, foi considerado um dos principais instrumentos para consecução desses objetivos. Primeiro, pelo poder de organizar comunidades hoje com pouquíssimo acesso a serviços financeiros, tais como as localizadas longe dos grandes centros – um mal histórico; depois, por sua vocação de mobilizar e aplicar recursos em benefício da própria comunidade, o que estimula pequenos empreendimentos rurais e urbanos geradores de emprego e

---

26 / MAINEM, Enio. O cooperativismo de crédito no Brasil – Do século XX ao século XXXI. Editora Confedbrás. ESETEC Editores Associados, p. 116.

renda; finalmente porque, desde que bem organizado, ele se transforma em meio indutor de saudável aumento da competitividade no sistema financeiro, inserindo-se, portanto, no rol das medidas destinadas a promover a queda do *spread* bancário.

A junção desses fatores – respostas positivas do sistema e propósitos governamentais – deu origem à Resolução nº 3.106, de junho de 2003, que mais uma vez foi precedida de ampla consulta ao setor cooperativo de crédito e a representantes de vários órgãos do Poder Executivo, reunidos em grupo de trabalho coordenado pelo Ministério da Fazenda. Em sua essência, a Resolução permite a criação de cooperativas de livre admissão de associados, porém com grande dose de aprimoramento dos dispositivos regulamentares, desde ampliação, fortalecimento e maiores exigências do papel das Centrais de Crédito, até a obrigatoriedade de apresentação de projeto para as novas cooperativas ou para transformação das existentes.

É indiscutível que esse novo modelo, de *per si*, representou avanços não somente para o segmento, mas também do próprio órgão regulador, na medida em que lhe foram atribuídas melhores condições de qualificar o acesso dessas instituições ao mercado financeiro, via aprofundamento do exame em itens como eficiência empresarial, dimensionamento espacial em relação à área de ação, comprometimento dos formuladores e viabilidade econômico-financeira. Um dos principais benefícios, sem dúvida, é evitar o aproveitamento do setor por parte de pessoas despreparadas e/ou não sintonizadas com o espírito norteador dessas sociedades, o que, em consequência, traz mais segurança para os próprios associados. Outro benefício foi oferecer exata dimensão da importância dada pelo governo a esse segmento, aproximando-o dos padrões internacionais definidos pelas regras de Basileia.

E mais ainda. Dentro da natural preocupação com a economia de escala e, portanto, com intenção de impulsionar as atividades operacionais, a norma previu também que as cooperativas de maior amplitude e complexidade operacional devem estar obrigatoriamente filiadas a qualquer central de crédito cumpridora de suas obrigações perante o BCB. Para tanto, as centrais foram obrigadas a adotar dispositivos internos que possibilitem prevenir e corrigir situações anormais, que configurem infrações a normas legais e regulamentares ou acarretem risco para a solidez das cooperativas filiadas e do sistema associado.

Para garantir cumprimento dos aspectos prudenciais, a medida restringiu a constituição de novas sociedades cooperativas de livre admissão para áreas com até cem mil habitantes, constituídas por municípios contínuos e com exigência de capital mínimo de R\$10 mil,

acima, portanto, daquele estabelecido para as demais cooperativas singulares. Importa lembrar que 95% dos municípios do País têm menos de cem mil habitantes. Em relação às cooperativas que já estavam em funcionamento, constituídas segundo determinado vínculo, foi facultada sua transformação em cooperativas abertas ou a fusão entre os diversos tipos existentes, o que favorece ganhos pela economia de escala e, em consequência, o fortalecimento do setor.

Porém, para área de ação superior a cem mil habitantes até o limite superior de 750 mil, a norma trouxe dois requisitos adicionais: a) somente por alteração estatutária de cooperativa em funcionamento há mais de três anos; b) exigência adicional de capital e patrimônio líquido mínimo, fixado em R\$6 milhões para as cooperativas localizadas em municípios de regiões metropolitanas e em R\$3 milhões nos demais casos. Diante das maiores dificuldades de organização, as regiões Norte e Nordeste foram beneficiadas mediante redução de 50% nos limites estabelecidos.

Com isso, o sistema cooperativista viu atendido seu principal desejo, desde que cumpridas condições essenciais que, a rigor, caminham pela trilha do fortalecimento, tanto das singulares quanto das centrais. A norma deixou claro o processo de indução ao melhor planejamento dessas instituições já no momento de sua formação ou transformação. Até porque, com exigência de projeto, o órgão regulador passa a avaliar a concessão da autorização com fulcro não apenas nos aspectos formais, como era o modelo anterior, mas também nas perspectivas de sucesso do empreendimento a partir das premissas que serviram de base para o estudo de viabilidade. Na realidade, o processo formal, embora também importante, passou a ser secundário nos procedimentos de análise.

### **Resolução nº 3.140, de 27 de novembro de 2003 – Alternativa para grandes empresários**

Vencida a etapa da estruturação mais adequada às cooperativas de crédito, em especial no tocante à composição de seus quadros de associados, e mais uma vez em harmonia com o modelo macroeconômico adotado pelo governo, que impõe a adoção de medidas de estímulo ao financiamento de atividades produtivas e geradoras de emprego, à concorrência e à transparência das informações, inclusive como reforço indutivo à diminuição do spread bancário (Tabela 12), o CMN decidiu, em novembro de 2003, expedir a Resolução nº 3.140, que facultou a

criação de cooperativas de crédito com critério de associação centrado na vinculação a uma entidade de classe específica.

**Tabela 12 – Evolução da decomposição do *spread* bancário – Pontos Percentuais**

Discriminação	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>1 – Spread total</b>	<b>39,9</b>	<b>42,4</b>	<b>41,5</b>	<b>35,6</b>	<b>36,4</b>	<b>34,8</b>	<b>28,4</b>
<b>2 – Custo Administrativo</b>	<b>5,3</b>	<b>6,4</b>	<b>4,9</b>	<b>5,0</b>	<b>5,6</b>	<b>4,3</b>	<b>3,8</b>
<b>3 – Inadimplência</b>	<b>12,9</b>	<b>13,7</b>	<b>13,3</b>	<b>12,3</b>	<b>13,1</b>	<b>13,3</b>	<b>10,6</b>
<b>4 – Custo do Compulsório</b>	<b>2,1</b>	<b>6,4</b>	<b>2,0</b>	<b>2,3</b>	<b>1,8</b>	<b>1,2</b>	<b>1,0</b>
Depósitos à vista	2,0	4,1	2,3	2,2	1,8	1,2	1,0
Depósitos a prazo	0,1	2,3	-0,3	0,1	0,0	0,0	0,0
<b>5 – Tributos e taxas</b>	<b>2,8</b>	<b>3,3</b>	<b>2,9</b>	<b>2,7</b>	<b>3,0</b>	<b>2,7</b>	<b>2,3</b>
Impostos indiretos	2,7	3,1	2,8	2,6	2,9	2,6	2,2
Custo do FGC	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<b>6 – Resíduo bruto (1-2-3-4-5)</b>	<b>16,9</b>	<b>12,7</b>	<b>18,4</b>	<b>13,2</b>	<b>12,9</b>	<b>13,3</b>	<b>10,6</b>
7 – Impostos diretos	5,6	4,9	5,6	3,9	3,6	3,5	3,0
<b>8 – Resíduo líquido (6-7)</b>	<b>11,3</b>	<b>7,8</b>	<b>12,8</b>	<b>9,3</b>	<b>9,3</b>	<b>9,8</b>	<b>7,6</b>

Fonte: Bacen – Economia e Finanças – Relatório de Economia Bancária e Crédito – 2007

Essa modalidade, a exemplo das cooperativas de microempresários, é também intermediária entre os modelos de livre admissão e as tradicionais – segmentadas por categoria profissional ou por vínculo empregatício – e apresentou vantagem comparativa de menor risco sobre as cooperativas abertas, assim como de maior escala potencial em relação às cooperativas segmentadas, e pode ser importante instrumento de financiamento para o desenvolvimento da economia brasileira.

A mencionada Resolução, portanto, permitiu que cooperativas de crédito fossem constituídas como sociedade de empresários participantes de empresas vinculadas diretamente a um mesmo sindicato patronal, ou direta ou indiretamente a associação patronal de grau superior em funcionamento, no mínimo, há três anos. Além da obrigatoriedade de atender às mesmas exigências regulamentares previstas para as cooperativas de pequenos empresários, microempresários e microempreendedores, inclusive quanto ao projeto, foi requerido dos interessados o encaminhamento ao BCB de documento firmado pela respectiva associação sindical a que vinculados, com exposição dos motivos que recomendam a aprovação do projeto, bem como medidas de apoio à sua instalação e ao seu funcionamento, o que possibilita àquela Autarquia avaliar com maior precisão a solidez dos projetos submetidos à sua análise.

Com o propósito de facilitar a harmonização das regras entre instituições financeiras em geral e cooperativas de crédito, a mencionada

Resolução modificou ainda os parâmetros nos limites de exposição por cliente até então adotados, mediante explícita inclusão dos riscos decorrentes de operações com derivativos e exclusão das aplicações em títulos públicos federais e em cotas de fundos de investimentos. No caso de fundos em que a cooperativa for o único condômino, devem ser computadas as aplicações do fundo para fins de cálculo dos limites em questão.

Além disso, na mesma linha de harmonização, foi mantido o limite máximo de 25% do Patrimônio de Referência (PR) para a exposição total da cooperativa singular junto a cada contraparte, consideradas as aplicações em títulos e valores mobiliários, as exposições decorrentes de operações com derivativos, caso existam, e as operações de crédito e de concessão de garantias. Veja a seguir Quadro-resumo das condições para o cálculo da exposição por cliente, após a expedição da mencionada norma.

### Quadro 1 – Limites de exposição por cliente / Resolução nº 3.140/2003

Em % do PR

Operação	Cooperativa →		
	Central	Singular filiada	Singular não filiada
Aplicações em títulos públicos federais	Sem limite	Sem limite	Sem limite
Aplicações nos mercados financeiro e de capitais	25%	25%	25%
Aplicações em fundos de investimento financeiro (FIF)	Sem limite	Sem limite	Sem limite
Aplicações em FIF onde a cooperativa é o único condômino	Os clientes das aplicações do próprio fundo serão computados para fins de cálculo dos limites		
Operações de crédito, prestação de garantias e operações com derivativos	20%	10%	5%
Depósitos e aplicações das cooperativas singulares: (i) nas Centrais; e (ii) no banco cooperativo do sistema	Sem limite	Sem limite	-
Operações de crédito com recursos do Pronaf, em favor de associados pessoas físicas, durante o primeiro ano de funcionamento	-	20%	5%
Limite máximo caso o cooperado e a entidade emitente dos títulos sejam considerados como o mesmo "cliente"	25%	25%	25%

Em paralelo, foram mais uma vez revistas as condições de atuação das cooperativas do tipo *Luzzatti*, ao se permitir a prestação dos serviços cooperativos por meio de Postos de Atendimento Cooperativos (PACs) e de Postos de Atendimento Transitórios (PATs), sem necessidade de transformação, desde que restrito seu funcionamento à respectiva área de atuação.

### Resolução nº 3.156, de 17 de dezembro de 2003 – Correspondentes

Em 17 de dezembro de 2003, o CMN editou a Resolução nº 3.156, que estendeu a faculdade de contratação de correspondente no País



– instrumento que será abordado em detalhes mais adiante – às outras instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central, até então não contempladas naquela regulamentação, tais como as cooperativas de crédito, as companhias hipotecárias, as sociedades de crédito ao microempreendedor e à empresa de pequeno porte e as sociedades corretoras e distribuidoras de títulos e valores mobiliários.

### **Resolução nº 3.321, de 30 de setembro de 2005 – O processo evolutivo**

Como visto, as questões estruturais básicas do sistema cooperativista foram contempladas por meio das Resoluções nº 3.106 e nº 3.140, ambas de 2003. Mesmo assim, dentro do processo evolutivo, dois anos após, mais precisamente em 30 de setembro de 2005, o CMN editou a Resolução nº 3.321, que, além de consolidar os normativos editados após junho de 2003, introduziu mudanças estimuladoras à formação de cooperativas com maior porte e viabilidade econômica e, ao mesmo tempo, indutoras da auto-sustentabilidade das cooperativas de menor porte. Essas medidas são, em resumo:

- **Aproveitamento de ganhos de escala**

Nesse campo, a principal medida foi o aumento de cem mil para trezentos mil habitantes no limite populacional para abertura de novas cooperativas de livre admissão, o que favorece o surgimento dessa modalidade em áreas de maior densidade populacional, além da incorporação entre cooperativas de menor porte, conforme Quadro a seguir.

#### **Quadro 2 – Limite mínimo de capital e PR – Cooperativas de livre admissão**

Com base na Resolução nº 3.321/2005

Regra comum	Nº habitantes	Forma	Região	Condição	Capital
Municípios inteiros em região contínua, com menos de 750 mil habitantes	Até 300 mil	Novas ou por transformação	Sul e Sudeste	Área com até 100 mil habitantes	R\$10 mil iniciais R\$120 mil após 4 anos
				Área com mais de 100 mil até 300 mil habitantes	R\$50 mil iniciais R\$500 mil após 4 anos
			NO, NE e CO	Área com até 300 mil habitantes	R\$10 mil iniciais R\$120 mil após 4 anos
	Entre 300 e 750 mil	Por transformação	Sul e Sudeste	Regiões Metropolitanas	R\$6 milhões
				Demais regiões	R\$3 milhões
			NO, NE e CO	Regiões Metropolitanas	R\$3 milhões
			Demais regiões	R\$1,5 milhão	

Entretanto, é possível apontar também dois outros estímulos à criação de novas cooperativas: a) de empresários com vinculação a mais de um sindicato ou a outra associação patronal, inclusive associações locais, aspecto importante para viabilizar cooperativas em localidades menos densamente povoadas; e b) em que coexistam sócios de origens diversas, mantida a definição de cada grupo por profissão, atividade ou vínculo empregatício, o que pode viabilizar, por exemplo, cooperativas segmentadas já existentes a partir da admissão de novos grupos homogêneos que, isolados, não teriam condições de formar cooperativa, tais como funcionários públicos de pequenas localidades do interior.

- **Ampliação da capacidade de prestação de serviços**

Permissão às cooperativas singulares para instalar, em sua área de ação, postos de atendimento transitórios e postos de atendimento eletrônico, assim como condições para prestação de serviços a outras instituições financeiras, com vistas ao aproveitamento da capilaridade, da especialidade no atendimento aos cooperados e da inserção na comunidade em relação ao público em geral. Com isso, as cooperativas singulares puderam celebrar convênio com vistas à distribuição de produtos do banco cooperativo pertencente ao respectivo sistema organizado e, em relação às demais instituições financeiras, para concessão de crédito aos associados e ao público em geral, com recursos sujeitos a legislação específica, tais como os relativos ao crédito rural, especialmente pelos bancos oficiais, abrangendo todos os procedimentos necessários à contratação dos financiamentos.

- **Adequação dos limites de exposição por clientes**

Nesse campo, foram ampliados os limites de exposição por cliente nas operações com depósitos e títulos e valores mobiliários e, também, de repasses a filiadas de recursos sujeitos a legislação específica, para as Centrais que adotem a centralização financeira plena das disponibilidades e o instituto da solidariedade financeira entre as filiadas. No caso, as Centrais tiveram a prerrogativa de se valer do limite de 10% da soma do PR de suas filiadas, limitado ao seu próprio PR, alternativamente aos limites de 25% para as operações de mercado e 20% para as operações de crédito e de concessão de garantias.

Houve também ampliação dos limites de exposição por cliente das cooperativas singulares, passando de 10% para 15% do PR para as cooperativas filiadas a Centrais, e de 5% para 10% para as não-filiadas,

tornando-o mais próximo do limite vigente para as demais instituições financeiras. Além disso, passou de um para dois anos o prazo de adaptação ao limite geral para exposição por cliente para singulares filiadas a Centrais, válido apenas para clientes tomadores de financiamentos com recursos sujeitos a legislação específica, observados os limites de 25% do PR no primeiro ano e de 20% do PR no segundo. Tudo conforme resumido no Quadro seguinte.

### Quadro 3 – Limites de exposição por cliente – Resolução nº 3.321

Em % do PR

↓ Operação	Cooperativa →		Singular filiada	Singular não filiada
	Sem centralização	Com centralização		
Aplicações em títulos públicos federais e em cotas de fundos de investimento	Sem limite	Sem limite	Sem limite	Sem limite
Aplicações em Fundo onde a cooperativa é o único condômino	As aplicações realizadas pelo fundo devem ser computadas para fins de cálculo dos limites			
Depósitos e títulos e valores mobiliários de responsabilidade ou de emissão de uma mesma instituição financeira, empresas coligadas e controladora e suas controladas	25%	10% da soma dos PR das singulares <sup>1/</sup>	25%	25%
Operações de crédito, concessão de garantias e derivativos	20%	20%	15%	10%
Depósitos das singulares nas Centrais e por essas e suas filiadas no banco cooperativo do sistema	Sem limite	Sem limite	Sem limite	Não se aplica
Operações de crédito com recursos sujeitos a legislação específica		10% da soma dos PR das singulares <sup>1/</sup>	25% – 1º ano 20% – 2º ano	10%

1/ Limitado ao PR da Central

- **Sobre a Central, auditoria e acompanhamento**

Nesse campo, passou a ser exigido das Centrais o envio de informes sobre a ocorrência de filiação e desfiliação de singulares e, além disso, a possibilidade de o BCB adotar leque de medidas em relação a Centrais cujo desempenho das atribuições de acompanhamento e controle seja considerado ineficiente, como apresentação de plano de adequação, aplicação de limites operacionais mais elevados às singulares filiadas e inabilitação na admissão de novas filiadas.

Além do mais, passaram-se a aplicar a todas as cooperativas singulares as disposições sobre prestação de serviços de auditoria independente observadas pelas demais instituições financeiras, com as adaptações necessárias às características formais e operacionais do setor cooperativo de crédito, regras que devem ser observadas pelas cooperativas Centrais de Crédito na auditoria de singulares filiadas e de não-filiadas, bem como por auditores independentes.

- **Ajustes de outras disposições**

Finalmente, referida norma suprimiu também a exigência relativa ao conselho fiscal das cooperativas de crédito, que fazia distinção entre membros efetivos e suplentes para a aplicação da fração máxima de renovação de 1/3 prevista no art. 56 da Lei nº 5.764/1971, possibilitando permanência um pouco mais longa dos conselheiros, capacitando-os a um melhor exercício do cargo; além de vedar o financiamento da cooperativa a seus associados para aquisição de cotas-parte da própria cooperativa, aí incluída a coobrigação em financiamento concedido por terceiros com esse fim.

### **Resolução nº 3.442, de 28 de fevereiro de 2007 – Rumo ao futuro**

As normas anteriores deram claros sinais de que o processo evolutivo é função direta das respostas oferecidas pelo sistema cooperativista às diretivas do Órgão regulador, que, nos últimos anos, participa ativamente de fóruns junto às lideranças do setor, no intuito de torná-lo cada vez mais ciente dos objetivos organizacionais e do interesse público. Nesses encontros, vários são os desafios lançados para que o sistema adquira maturidade e, com ela, condições adequadas de aumentar sua participação no SFN de forma sustentada e socialmente justa.

Esses desafios nem sempre devem ser contemplados pela via normativa, porquanto é responsabilidade do próprio sistema enxergá-los de forma preventiva. As normas avançam não apenas por conta de ajustes ou processo evolutivo, mas também em resposta a essas ações preventivas que, sem dúvida, permitem maior flexibilidade operacional. Por esse prisma, e mesmo considerando a existência de tantos outros desafios para o cooperativismo de crédito brasileiro, em fevereiro de 2007 houve novo avanço normativo, por meio da Resolução nº 3.442, que, além de atender a algumas reclamações do setor, buscou aumentar a capacidade operacional daquelas vinculadas a sistemas organizados e também mitigar conflitos de governança gerados pelas normas anteriores.

A principal mudança foi ampliar o limite populacional das cooperativas de livre admissão para dois milhões de habitantes, mantida a região contínua e a possibilidade de constituição apenas em municípios com até trezentos mil habitantes. Tratava-se de novo anseio do setor, que, na execução do limite anterior, se deparou com empecilhos para transformar algumas cooperativas rurais perfeitamente inseridas em municípios com população superior ao limite então exigido. A busca de

adequação, por vezes, exigia a exclusão de municípios importantes, o que, além de incoerente com os objetivos das normas, não raro causava traumas, a ponto de algumas recusarem os benefícios da transformação. Além do mais, não raro também era a apresentação de projeto com desvio de foco, uma vez que, na ausência de condições regulamentares para constituição ou transformação em livre admissão, muitas dessas cooperativas buscaram alternativa no modelo de microempresários ou de empresários, para o qual inexistia restrição populacional.

A alteração normativa, assim, fazia-se justa, mas também, dentro do processo natural de mitigação de risco, veio acompanhada de maior exigência patrimonial para as cooperativas de livre admissão instaladas em regiões com população superior a 750 mil habitantes. Aproveitou-se também a oportunidade para eliminar alguns sublimites em relação à norma anterior, de forma a melhor equacionar o processo de controle. O Quadro seguinte mostra como ficaram as exigências para as cooperativas de livre admissão em relação aos limites populacional e de Capital e Patrimônio Líquido mínimos.

**Quadro 4 – Resolução nº 3.442/2007 – Livre admissão:  
limite populacional e capital e PL mínimos**

Regra comum	População	Forma	Região	Condição	Capital
Municípios Inteiros em região contínua, com até 2 milhões de habitantes	Até 300 mil habitantes	Novas ou por Transformação	Sul e Sudeste	Novas	RS 20 mil iniciais RS 250 mil – 4 anos
				Por Transformação	RS 250 mil
			Norte, Nordeste e Centro Oeste	Novas	RS 10 mil iniciais RS 125 mil - 4 anos
				Por Transformação	RS 125 mil
	Mais de 300 mil até 2 milhões de habitantes	Apenas por transformação	Sul e Sudeste	> 300 mil até 750 mil	RS 3 milhões
				> 750 mil até 2 milhões	RS 6 milhões
			Norte, Nordeste e Centro Oeste	> 300 mil até 750 mil	RS 1,5 milhão
				> 750 mil até 2 milhões	RS 3 milhões

Outra importante mudança foi no limite de exposição por cliente nas Centrais: primeiro, pelo aprimoramento na redação, com substituição de “instituto de solidariedade financeira” por “sistema de garantias recíprocas entre as singulares filiadas”, de natureza mais ampla; depois, pela extensão da faculdade de 10% do somatório do PR das filiadas também para concessão de crédito e garantias usuais, em operação previamente aprovada pelo Conselho de Administração e de acordo com normas próprias emanadas da Assembléia Geral.

Tais medidas, além do caráter indutor ao mecanismo de centralização financeira plena, mitigando riscos de aplicações em outros mercados,

buscaram também otimizar a aplicação dos recursos depositados nas Centrais. O Quadro a seguir resume os limites de exposição por cliente a partir da Resolução nº 3.442/2007.

**Quadro 5 – Limites de exposição por cliente – Resolução nº 3.442/2007**  
Em % do PR

↓ Operação	Central		Singular filiada	Singular não-filiada
	Sem centralização	Com centralização		
Aplicações em títulos públicos federais e em cotas de fundos de investimento	sem limite	sem limite	sem limite	sem limite
Aplicações em fundo onde a cooperativa é o único condômino	As aplicações realizadas pelo Fundo devem ser computadas para fins de cálculo dos limites			
Depósitos e títulos e valores mobiliários de responsabilidade ou de emissão de um mesmo Grupo Econômico	25%	10% da soma dos PR das singulares <sup>1</sup>	25%	25%
Operações de crédito, repasses diversos, garantia e derivativos	20%	10% da soma dos PR das singulares <sup>1</sup>	15%	10%
Somente repasses de recursos vinculados a legislação específica, deduzidas as operações sujeitas ao limite geral	Nihil	Nihil	25% – 1º ano 20% – 2º ano	Nihil
Depósitos das singulares nas Centrais e dessas cooperativas no banco cooperativo do sistema	sem limite	sem limite	sem limite	Nihil

1/ Limitado ao PR Central.

Do ponto de vista da governança, e diante dos conflitos de competência provocados pelas normas anteriores quanto ao papel de auditoria atribuído às Centrais, foi então estabelecido que, a partir das demonstrações contábeis do 2º semestre de 2007, a auditoria deve ser realizada por auditor independente ou por entidade de auditoria constituída ou integrada por cooperativas Centrais e/ou por suas confederações, nas condições delineadas.

Foi a partir dessa exigência que as lideranças do setor iniciaram discussões que resultaram na constituição, entre final de 2007 e início de 2008, da Confederação Nacional de Auditoria Cooperativa (CNAC), destinada a prestar serviços de auditoria independente para cooperativas de crédito e verificar a adequação das demonstrações contábeis e o cumprimento dos demais aspectos previstos na regulamentação. Segundo estatuto, podem fazer parte da CNAC as cooperativas centrais de crédito e suas confederações, garantindo-se assento a cada uma dessas últimas no Conselho de Administração, com membro efetivo e suplente. O mesmo direito é assegurado ao conjunto de duas ou mais centrais que operem sob uma única marca e cujas cooperativas singulares sigam mesmo padrão operacional. Pelo menos enquanto não constituída confederação que as represente.

Ainda através do prisma de melhor governança e independência, os bancos cooperativos foram incluídos no rol das instituições financeiras

ras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central, nas quais é vedada a administração ou a participação societária igual ou superior a 5% por parte de membros de órgãos estatutários e de ocupantes de funções de gerência de cooperativas de crédito.

Outros pequenos ajustes foram feitos, porém sem maiores reflexos na estrutura vigente, entre os quais citamos a supressão do tempo de funcionamento e do Patrimônio de Referência mínimo das Centrais que patrocinarem pleitos de constituição ou transformação de cooperativas para a modalidade de livre admissão, assim como a extensão da exigência de participação em fundo garantidor para as cooperativas de empresários e microempresários.

### **A importância da Cooperativa Central de Crédito**

Sob a ótica da autoridade reguladora, o papel desempenhado pelas cooperativas Centrais na organização do setor cooperativo de crédito é primordial, cabendo-lhes não só tarefas de cunho diretamente financeiro, mas também aquelas relacionadas com assunção plena de suas funções de apoiadoras e controladoras dos sistemas associados. Estas são relevantes quanto aquelas, na medida em que contribuem, diretamente, para o desenvolvimento em bases sólidas, com elevação dos padrões de qualidade do sistema, como capacitar dirigentes, organizar fundos garantidores e produzir relatórios de controles internos. É possível mesmo inferir que, sem essa estrutura vertical, o cooperativismo de crédito dificilmente atingiria patamares mais elevados.

A preparação desse terreno começou de forma efetiva a partir de 2000, por meio da Resolução nº 2.771, numa época em que os três maiores sistemas cooperativistas de crédito brasileiro solidificaram o processo de organização nos três níveis previstos na lei cooperativista. A partir daí, em ritmo crescente, o papel das Centrais foi cada vez mais reforçado, com destaque para as funções de supervisão auxiliar, dentro de um modelo que, se de um lado melhora o nível de controle do próprio Sistema, de outro reduz custos de supervisão para a sociedade como um todo.

Um parêntese. É bom esclarecer que a atribuição desse papel não implica afirmar que o BCB delegou suas competências legais, tanto de fiscalizar quanto de intervir, nos termos das Leis nº 4.595/1964 e nº 6.024/1976, respectivamente. Ao contrário, dentro do objetivo de maior eficácia, ele optou, em uma primeira instância, por fiscalizar diretamente as Centrais, sem prejuízo de que, em situações específicas

ditadas tanto por estas quanto pelo seu próprio radar, as singulares também sofrem procedimento regular.

É errônea também a percepção de que, com as funções de supervisão auxiliar, as Centrais deteriam poderes para intervir em suas filiadas, no que se convencionou chamar de “gestão compartilhada”. Na realidade, essa forma de intervenção não se confunde com o conceito da lei. E nem poderia, diante da competência atribuída ao Banco Central. Às Centrais são reservados os papéis de acompanhar a gestão, propor soluções administrativas e comunicar ao Banco Central, na forma regulamentar, situações que exijam ações mais efetivas.

A introdução do processo de supervisão auxiliar fez parte do plano maior de permitir a formação de cooperativas abertas, como era desejo do sistema. Daí sua implantação crescente, de forma que as Centrais preparassem seus controles e suas equipes para os desafios maiores que se avizinhavam. Mesmo assim, em 2003, com a divulgação das normas de livre admissão e de empresários, algumas Centrais ainda não estavam devidamente preparadas, o que impediu a condução de pleitos sob seu patrocínio, enquanto não demonstradas reais condições de cumprir as atribuições especiais que lhes foram definidas. Claro que isso gerou certo estresse em relação a essas Centrais, que viram adiados seus planos de enquadramento às novas regras. Porém, claro também é o fato de que isso provocou ações pontuais para adaptação dos controles e a conseqüente aquisição de *status* adequado.

Outro papel importante das Centrais diz respeito ao cuidado com a marca. De fato, eventuais quebras de cooperativas de crédito, mesmo que isoladas e ligadas a problemas locais, são vistas como deficiências inerentes ao setor, diferentemente do que acontece com a imagem de outros tipos de instituição financeira, quase sempre focada em si e não no mercado, exceto quando se trata de risco sistêmico. A preservação da marca “cooperativa” é de fundamental importância para o crescimento do setor, pois envolve a confiança do público usuário, sem a qual não existiria a intermediação financeira.

Em resumo, todo marco legal e regulatório do cooperativismo foi desenhado tendo como um dos principais pilares a atuação eficiente das cooperativas centrais de crédito. Dessa forma, a evolução regulamentar responde, proporcionalmente, à eficiência, ao sucesso, à atuação equilibrada e profissional das entidades cooperativas, principalmente aquelas de segundo e de terceiro níveis, que devem zelar pela qualificação de diretores, gerentes e colaboradores, pelos métodos administrativos e, especialmente, pelos sistemas de controle e supervisão.



## **Evolução: como atender as demandas geradas**

Esse acelerado processo de mudanças, que ocorre desde o final de 2002, trouxe, por um lado, estímulo às iniciativas de organização em segmentos sociais com pouquíssimo acesso a serviços financeiros, no sentido de mobilizar e aplicar recursos em seu próprio benefício e, assim, estimular pequenos empreendimentos rurais e urbanos, geradores de empregos, trouxe também sobrecarga de trabalho para a área de supervisão do Banco Central.

A exemplo das demais instituições, a constituição de cooperativas de crédito passou a exigir também apresentação de plano de negócio compatível com o porte do empreendimento, aproximando-a dos padrões internacionais definidos pelas regras de Basiléia. Diante da expectativa do setor, era natural que as novas regras trouxessem aumento de demandas, com inevitáveis reflexos no processo decisório. Do lado dos interessados, porque o segmento, mesmo aquele já organizado, não detinha a tecnologia adequada para elaboração de projetos da espécie, pelo menos dentro da ótica requerida pelas normas. Além do fato de que nem todas as Centrais se encontravam devidamente preparadas para o exercício das atribuições especiais que lhes foram conferidas, conforme visto. O resultado foi a apresentação de um sem número de pleitos sem os requisitos regulamentares e que necessitaram de discussões pontuais.

Já do lado da autoridade reguladora, as limitações de orçamento e de estrutura de pessoal não permitiram que se formassem equipes previamente capacitadas para análise e avaliação dos projetos. A solução encontrada foi utilizar o método do aprendizado em serviço, que, conquanto tenha resultado em análises de boa qualidade, provocou, como era de se esperar, aumento do tempo médio de exame. Enquanto isso, o Banco Central, por intermédio da Diretoria de Normas, adotou iniciativas em busca da necessária agilização do processo decisório. Entre elas:

- celebrou convênios com o Sebrae e com o MDA, com o objetivo de trabalhar projetos de forma conjunta e, assim, eliminar algumas etapas da análise, principalmente no que diz respeito ao conhecimento das condições de capacitação de dirigentes e de viabilidade socioeconômica;
- realizou vários eventos de treinamento sobre plano de negócio, com participação de especialistas do País e do exterior, no intuito

- de aprimorar técnicas de análise, em harmonia com os princípios e fundamentos ditados pelas novas regras;
- promoveu reuniões técnicas de esclarecimento com representantes dos principais sistemas organizados (Unicred, Sicoob, Sicredi, Confedbrás e Ancosol), nas quais se discutiram aspectos relevantes quanto aos padrões dos planos de negócios;
  - atuou como promotor e participante de encontros, seminários, *workshops* e congressos, com objetivo de divulgar os fundamentos do cooperativismo e as implicações que acompanham a participação das pessoas em projetos para constituição desse tipo de sociedade.

No que diz respeito ao aprimoramento do quadro de pessoal e das estruturas responsáveis pela área de supervisão das cooperativas de crédito, convém salientar que o “Relatório Final do Grupo de Trabalho Interministerial do Cooperativismo”, constituído por decreto de 4 de julho de 2003, destacou em seu capítulo VII, item 6, a necessidade de alocação de “mais recursos no orçamento do BCB para a área de supervisão a cooperativas de crédito e, também, de criação de instância específica nessa instituição com a atribuição de acompanhar e fiscalizar as instituições de crédito cooperativo”.

Atendendo a essa recomendação, foi aprovada pela Diretoria Colegiada do BCB, em 15 de junho de 2005, a criação do Departamento de Supervisão de Cooperativas e de Instituições Não-Bancárias – Desuc, unidade vinculada à Diretoria de Fiscalização que, desde aquela data, exerce, preponderantemente, a fiscalização das cooperativas de crédito. Em sintonia com essa função, o Desuc concluiu entre 2007 e 2008 inspeções integradas nos três principais sistemas organizados do País – Sicredi, Sicoob e Unicred –, com propósito de diagnosticar a situação geral de cada um deles, inclusive no que concerne às condições para exercício da supervisão auxiliar prevista na regulamentação. Os resultados desse trabalho, além de sustentarem recomendações de aperfeiçoamento do papel das Centrais, serviram também de subsídio para acolhimento, continuidade do exame e aprovação de pedidos de constituição, de autorização para funcionamento e de alteração estatutária que objetive ampliar condições operacionais de cooperativas singulares vinculadas aos correspondentes sistemas.

Todas essas ações ofereceram resposta positiva ao processo decisório, conforme é constatado na Tabela a seguir, que, em duas datas-base distintas – março de 2004 e junho de 2008 –, resume os pleitos instruídos após dezembro de 2002, em que se observa que, na primeira

data, apenas 18% dos pleitos foram decididos, contra 85% em junho de 2008, numa demonstração de que as ações adotadas auxiliaram o processo decisório.

**Tabela 13 – Pleitos de constituição/transformação após a edição das novas regras de acesso**

Tipo	Total dos pleitos		Solucionados		Saldo	
	Mar/2004	Jun/2008	Mar/2004	Jun/2008	Mar/2004	Jun/2008
Livre admissão	56	260	9	213	47	47
Microempresários	69	119	5	107	64	12
Empresários	6	90	1	71	5	19
Outros	85	296	24	259	61	37
Total	216	765	39	650	177	115

Cumpra esclarecer ainda que, dos 650 processos solucionados até junho de 2008, 405 foram aprovados, 226 foram arquivados – depois que os próprios interessados no processo de discussão com a equipe técnica do BCB concluíram pela sua inconsistência – e apenas dezoito foram indeferidos, por absoluta falta de atendimento às exigências normativas. Dos 405 projetos aprovados, 152 são na modalidade de livre admissão, 32 de microempresários, 51 de empresários vinculados a sindicato patronal e os 170 restantes pertencem aos demais tipos.

É necessário divulgar também que, no intuito de mais transparência e contribuição para a organização e a cultura cooperativista, o BCB disponibilizou em seu *site* o “Manual de Organização do Sistema Financeiro – Sisorf”<sup>27</sup>, que orienta o público em geral sobre as rotinas para concessão de autorizações, com capítulo específico para o sistema cooperativista de crédito, desde procedimentos gerais adotados para averiguar o cumprimento dos requisitos básicos até sugestão de modelos de atos societários que poderão ser adaptados às necessidades individuais dos interessados. São informações que podem auxiliar tanto os interessados em conhecer o sistema quanto aqueles que, de alguma forma, nele já militam.

27 / Disponível em [www.bcb.gov.br/?SFNMANUAL](http://www.bcb.gov.br/?SFNMANUAL).

## Plano de negócio para cooperativas – O salto qualitativo

Instrumento gerencial de alta valia para a definição das ações de uma sociedade na busca de seus objetivos. Suas premissas, discutidas em bases lógicas, não devem somente servir de esteio à aprovação do projeto, mas se prestarem principalmente para gerar responsabilidade dos formuladores pelo acompanhamento e execução das metas estipuladas. Caso cumpram, é grande a probabilidade de sucesso.

(Trecho extraído de relato interno do BCB relativo a processo que avaliou a formação de cooperativa para a modalidade de livre admissão)

Qualquer projeto que se faça na vida, desde o mais simples deslocamento para o trabalho até investimentos de mais valia, possui inevitável colaboração de um plano de negócio, mesmo que informal ou produto dos pensamentos. O caminho para o trabalho, com suas nuances de risco, rapidez e economia, difere da avaliação de um investimento financeiro tão-somente pela complexidade e pelos instrumentos utilizados para sua consecução, porquanto o objetivo comum é concluir o percurso de forma segura e eficaz em relação aos objetivos traçados. Portanto, a exigência de plano de negócio para cooperativas apenas traduziu a necessidade de o Órgão regulador conhecer o que, de fato, está na mente dos organizadores e a forma pela qual pretendem chegar aos resultados previstos.

Não há como deixar de reconhecer que, dentro do espírito de improvisação do povo latino, muitas das vezes esses estudos são desenvolvidos apenas no período que antecede a instalação do negócio, para depois serem jogados em prateleiras como troféu do momento e não da perpetuidade. Contra essa prática é bom informar que estudos da experiência internacional demonstram grande probabilidade de sucesso de instituições financeiras que fizeram do plano de negócio bússola de seus objetivos, principalmente nos três primeiros anos de vida, quando ainda são possíveis ajustes pontuais a partir da vivência diária e das circunstâncias mercadológicas. Assim, muito mais do que instrumento formal destinado a obter autorização de funcionamento, o plano de negócio, se bem elaborado, executado e acompanhado, é instrumento gerencial indispensável para sobrevivência da empresa.

Claro que, em se tratando de instituição financeira, a consecução desse plano deve contar com técnicas de análise tão sofisticadas quanto

sejam os objetivos traçados, o que exige envolvimento de pessoas com vários perfis, desde conhecedores de técnicas de projeção, aí incluídas soluções tecnológicas, até estrategistas operacionais, de forma a produzir documento consistente e que represente a vontade dos organizadores e dos futuros responsáveis pela implementação e pelo controle.

### **O plano de negócio – Essência e principais características**

Mesmo à luz desses conceitos, há de se reconhecer que, no início, o desenvolvimento de modelos para o cooperativismo não foi assim tão fácil, diante da novidade, dos anseios do setor e dos requisitos estabelecidos pela regulamentação. Porém, como produto de reuniões com representantes dos diversos sistemas cooperativistas e entre seus próprios técnicos, o BCB definiu parâmetros de análise que, naturalmente, foram condicionados às especificidades de cada projeto. Dentre as diretrizes, ressalte-se, de um lado, a possibilidade de calibrar exigências para cooperativas de menor porte; de outro, a fixação da linha-mestra da análise, a partir de seu desmembramento em três grandes tópicos:

- 1) “Condições Essenciais”, ou seja, aquelas de atendimento obrigatório para que o pleito possa ser examinado;
- 2) “Projeto”, assim considerado o conjunto de informações que auxiliam a fixação de premissas e indicadores necessários à projeção dos cenários possíveis nos três anos exigidos pela regulamentação; e
- 3) “Conclusões”, relativas a análise e testes de sensibilidade que objetivam aferir as condições finais de viabilidade.

- **Plano de negócios: condições essenciais**

A fase das “Condições Essenciais” é uma espécie de *checklist* do leque de exigências normativas, desde questões formais, como documentos e informações pertinentes, até atendimento dos requisitos básicos do pleito, de acordo com sua modalidade. No caso de cooperativas de livre admissão, por exemplo, são essenciais itens como filiação a Central de Crédito, participação em fundo garantidor e limites de população, de capital e de PR. Especial relevância é dada à regularidade das singulares e das Centrais perante a legislação e o Órgão regulador, o que, em geral, responde por grande parte dos casos mais demorados em sua solução.

- **Plano de negócios: projeto**

Já o “Projeto” é um conjunto de informações que objetiva, em última análise, oferecer visão realista do empreendimento e, assim, permitir aferir as perspectivas de seus resultados com base em premissas e indicadores sintonizados com a capacidade de execução. Para tanto, há necessidade de analisar o ambiente socioeconômico geral, local e específico, comparativamente às variáveis internas e externas disponíveis, com vistas à melhor decisão sobre as metas que se pretendem atingir. Por sua importância, essa fase foi desmembrada em cinco etapas, detalhadas a seguir.

*1ª Etapa – Possibilidades de reunião, controle, realização de operações e prestação de serviços na área de atuação*

Muito mais que normativa, é exigência legal<sup>28</sup>. Os organizadores devem demonstrar as formas de relacionamento com seus associados, desde condições para participação nas assembleias até questões operacionais relativas a tecnologia, produtos e serviços. Diga-se, aliás, que nos dias de hoje as condições de atendimento representam diferencial competitivo relevante, que, de acordo com o escopo da cooperativa, pode até conduzir à inviabilidade, principalmente no que tange ao uso de tecnologia adequada. Isso avoluma ainda mais a necessidade de as cooperativas de maior porte pertencerem a sistemas organizados.

*2ª Etapa – Plano de negócio, propriamente dito*

São respostas objetivas a itens consolidados atualmente no inciso III do artigo 3º da Resolução nº 3.442, de 2007, entre os quais motivações e propósitos, objetivos estratégicos, estrutura organizacional, padrões de governança, controles internos, produtos, serviços e tecnologias a serem oferecidos, sempre com mensuração dos correspondentes custos. Claro que a resposta a esses itens é facilitada para cooperativas que pertencem ou pertencerão a sistemas organizados, diante da existência de padrões uniformes, operacionalizados nas Centrais e/ou nas Confederações, inclusive quanto à escala de custos, que usualmente é objeto de rateio para todas as filiadas.

É preciso ter claro que essa fase já inicia o processo de quantificação dos parâmetros que subsidiarão o estudo de viabilidade, como custos administrativos e potencialidade de levantar recursos, via capital e depósitos, a partir da estimativa do número de pessoas que preenchem as condições de associação e crescimento esperado do quadro de cooperados. São informações relevantes para projeção do estudo

---

28 / Inciso XI do artigo 4º da Lei nº 5.764/1971.

de viabilidade e, por isso, devem ser obtidas dentro do ambiente mais realista possível e, preferencialmente, com referências comparativas ao cooperativismo como um todo, com o mercado e com as especificidades regionais.

### *3ª Etapa – Premissas externas*

Trata-se da análise econômico-financeira da área de atuação, com foco no segmento social definido pelas condições de associação, para o que é necessário fazer levantar as condições socioeconômicas do público-alvo, suas demandas, disponibilidades, necessidades e forma como é atendido por instituições concorrentes. A partir daí, é possível projetar e mensurar a quantidade de pessoas e recursos capazes de serem cooptados.

De outro modo, é preciso considerar que essa mensuração sofre forte influência de fatores subjetivos, com probabilidade de realização até factível em termos estatísticos, mas que pode se distanciar da realidade possível, em função de fatores como concorrência de outras instituições, envolvimento dos administradores e baixa escala operacional, mormente em cooperativas iniciantes. Por isso, a fixação das metas deve ser encarada como verdadeira carta de intenções, com geração de responsabilidades objetivas sustentadas pelas condições de exequibilidade e não como instrumento de manipulação de números. Das condições de realização dependerá o sucesso da iniciativa.

Alguns exemplos podem ilustrar essas conclusões: se num determinado ambiente socioeconômico for detectado que o público-alvo movimenta recursos da ordem de R\$45 milhões nas únicas três instituições concorrentes, seria factível admitir condições de inserção de 5% desse mercado? Estatística e teoricamente, sim. Afinal, seria a vigésima parte dos recursos em um mercado com quatro instituições. Entretanto, antes dessa decisão, é necessário avaliar questões como qualidade do atendimento, capacidade operacional, reciprocidade, taxa de juros, credibilidade e liderança dos organizadores. Por mais capaz que seja essa liderança, a resposta do público-alvo nem sempre segue o ritmo das intenções, de sorte que há de se ter preocupações com o conservadorismo, ainda mais em cooperativas iniciantes.

Outro exemplo crucial diz respeito à fixação da quota mínima de capital, que não pode extrapolar a capacidade marginal de investimento desse mesmo público-alvo. É necessário que ela seja compatível com a renda dos futuros cooperados no segmento ao qual pertencem, de forma a estimular seu engajamento e o conseqüente aumento dos recursos patrimoniais. Diferentemente das demais empresas financeiras,

nas cooperativas cada cliente responde pelo tamanho do capital, o que torna sua evolução diretamente proporcional à capacidade de crescimento do quadro social. A experiência demonstra que os princípios cooperativistas são de fácil assimilação, porém nem sempre se traduzem em efetividade financeira, principalmente quando fixado *quantum* de ingresso incompatível com a renda média do grupo. Para tanto, há uma série de opções disponíveis que podem ser trabalhadas em conjunto ou individualmente, como integralizações à vista, a prazo, contínua, diferenciada e até mesmo espontânea.

Somente a partir dessas definições é que se pode projetar a capacidade de geração de caixa, via capital e depósitos, no que chamamos fase do levantamento das metas e dos recursos disponíveis. Para tanto, é recomendável que, a partir dessa definição, os valores sejam devidamente registrados em planilha eletrônica, de forma a permitir sua futura migração para o estudo de viabilidade propriamente dito, o que pressupõe a existência no grupo de usuário avançado em informática.

#### *4ª Etapa – Indicadores internos*

Fixadas as origens, é hora de pensar na sua administração, de forma a atingir os objetivos propostos. Aqui, mais uma vez, é necessário avaliar as condições socioeconômicas dos associados, coordenadas com o levantamento das condições de demanda e liquidez, inclusive no que concerne ao estabelecimento de diferenciais competitivos, sem prejuízo da sustentabilidade. Um dos cenários desafiadores é, sem dúvida, o comportamento da taxa de juros, cuja tendência declinante impõe necessidade de melhor ordenamento operacional e de custos, diante da esperada queda no *spread* financeiro.

Não custa recordar nossa tendência histórica para fixar taxas inferiores às da concorrência, sem muitas preocupações com o controle dos custos. “Gerencie os custos, não as vendas. Lembre-se de que não há nada pior que os custos fixos.” A máxima de Jerry E. Goldress, presidente da *Rockford Corporation*, envolvido com a indústria de entretenimentos americana, cabe bem nesse caso. O estudo de viabilidade, desde que desenvolvido em bases factíveis e devidamente acompanhado em sua execução, auxilia essa definição, diante do afastamento de questões empíricas que, somente após a realização, oferecem respostas quanto ao nível praticado: se ideal, se comprometedor ou mesmo se seria possível baixar ainda mais, com maiores ganhos de concorrência e escala.

A partir desses estudos, é possível fixar roteiro para definição dos principais indicadores gerenciais, levando-se em conta não apenas números viáveis, mas também as condições de realização das opera-



ções em função de variáveis internas e externas que lhes modificam. É importante esclarecer adicionalmente que, ao se mexer em alguns desses indicadores, há inevitáveis reflexos nos resultados.

Exemplo de que os resultados das projeções podem ser maximizados de forma inconsistente está no direcionamento de recursos. Sabe-se que as cooperativas trabalham com nível mínimo de liquidez, que, no caso dos sistemas organizados, é estabelecido pelas Centrais em função do volume de depósitos. Nesse cenário, é factível pensar que o excedente dessa liquidez seja direcionado para operações de crédito, em cenário de perfeito equilíbrio entre oferta e demanda. Não é bem assim. Embora maximizar recursos via crédito seja um dos objetivos do sistema cooperativista, a lógica do mercado é outra, e as projeções devem estar sintonizadas com ela. Fatores como sazonalidade, custo, capacidade operacional e demandas do público-alvo pesam sobremaneira para essa definição. Caso contrário, o sistema cooperativista não teria o atual excesso de liquidez em relação aos recursos disponíveis, conforme demonstrado na Tabela 22.

Outro exemplo é o fato de que um dos principais diferenciais competitivos das cooperativas em relação ao sistema bancário é a capacidade de oferecer produtos sob medida para seus associados. Imaginar cenário em que o volume de operações punitivas, como cheque especial e adiantamentos a depositantes, mantenha simetria com as condições oferecidas pelo mercado, embora legalmente admissível, contraria o princípio desse diferencial.

Dúvidas não persistem, portanto, de que a fixação dos fatores gerenciais nas cooperativas deve contemplar estudos que respeitem a lógica do mercado e os seus princípios, com vista a oferecer a maior margem possível de conforto quanto às conclusões a serem exaradas, não apenas para o Órgão regulador, mas principalmente para os futuros administradores, na qualidade de principais responsáveis pelo acompanhamento e pela execução do plano. Relacionamos abaixo alguns indicadores básicos que, dentro da ótica proposta, precisam ser definidos:

- taxa de juros e perspectivas futuras, base para a remuneração das operações de crédito, dos depósitos a prazo e da centralização financeira;
- política de crédito, desde aspectos de segurança e solvência até a respectiva quantificação do volume a ser destinado, modalidades, taxa de juros estimada para todo o período e perdas prováveis;
- política de liquidez: previsão da ociosidade (dinheiro em caixa) e de como os recursos serão aplicados;

- investimentos no permanente, observado o limite regulamentar, considerando o imobilizado, com a respectiva taxa de depreciação, participações no capital da Central e, se for o caso, do banco cooperativo;
- remuneração dos depósitos a prazo;
- previsão das despesas administrativas que representam o custo de funcionamento, que, para efeito de projeções, pode ser desmembrado em dois grupos: Despesas com Pessoal e Honorários da Diretoria e demais despesas;
- definição dos demais custos operacionais, como o rateio da Central, a contribuição para fundo garantidor e outros;
- tarifas sobre serviços;
- outras receitas operacionais, como cobrança bancária;
- fixação da política de distribuição das sobras ou rateio de prejuízos;
- direcionamento para fundos obrigatórios e estatutários.

Após essas definições, em levantamentos que podemos denominar “Indicadores Gerenciais”, é recomendável também o registro em planilha eletrônica, de forma a permitir futura migração para o estudo de viabilidade.

#### *5ª Etapa – Estudo da viabilidade econômico-financeira*

As fases anteriores consolidaram informações qualitativas e quantitativas sobre o projeto. Nelas foi recomendado que todos os parâmetros mensuráveis em termos de indicadores e valor fossem registrados em planilha eletrônica, de forma a facilitar sua migração para o estudo de viabilidade, representado por nova planilha eletrônica na qual, dentro do ordenamento lógico de uma estrutura patrimonial (origem e aplicações de recursos) e de resultados, previamente definida, serão consolidados os cálculos e os valores deles decorrentes. Essa planilha, no caso, reflete apenas dados quantitativos e traz como objetivo principal o oferecimento de condições de análise sobre a viabilidade do projeto, a partir dos números obtidos.

Existem várias formas para se desenvolver a planilha de viabilidade, desde o nível de detalhamento dos dados até o uso de tecnologia sofisticada. Por isso, não é possível padronizá-la. Até porque, tratando-se da consolidação de dados projetáveis, a escolha do melhor modelo mantém estreita ligação com o discernimento e com os objetivos do grupo. Entretanto, existe uma estrutura mínima que, se não seguida, pode comprometer a fase de análise e conclusões. Nesse ponto, a pa-

lavra-chave é equilíbrio das informações *vis-à-vis* os resultados que se pretende alcançar, ou seja: nem muito sucinto, que prejudique o conhecimento do conjunto, nem tampouco muito detalhista, a ponto de permitir o surgimento de informações desnecessárias.

Por outro lado, não se há de esquecer que essa planilha representa o ordenamento lógico das premissas externas e gerenciais estabelecidas e que, por isso, deve estar preparada para permitir a alteração de variáveis básicas e, assim, responder a indagações sobre a eficiência do plano quando projetado sob outras condições, sobretudo para testar eventual frustração de metas. Isso também auxiliará o grupo organizador e futuros administradores para que, em função do acompanhamento da execução do projeto, promovam ajustes tempestivos e com respostas imediatas.

Em resumo, esse conjunto de planilhas necessita oferecer pronta resposta tão logo alterado qualquer dado externo e/ou gerencial que lhe deu suporte. Especificamente em relação à planilha de viabilidade, há de se buscar uma estrutura que contemple, mês a mês, as principais contas do plano contábil de uma cooperativa de crédito, definidas no Plano Contábil das Instituições do SFN (Cosif). De forma complementar, diante da exigência do Órgão regulador de que todas as instituições financeiras façam balanços semestrais, é recomendável também apresentar resumo periódico das contas patrimoniais e correspondentes resultados almejados pela instituição, dentro das metas previstas.

- **Plano de negócios: conclusões**

Essa fase está essencialmente voltada para o estudo dos principais indicadores operacionais obtidos a partir da planilha de viabilidade. Nela há de se considerar que os organizadores já conhecem as especificidades do cooperativismo de crédito, diante dos estudos até então desenvolvidos, e que, portanto, têm plenas condições de tomar a melhor decisão quanto à viabilidade do projeto ou então desenvolver estudos complementares.

Para se chegar até aqui, foi preciso trabalhar compromissos realistas, tanto em relação ao ambiente externo, quanto pela fixação dos indicadores gerenciais. Não deve ser esquecido nessa etapa que todas as premissas foram tramadas com razoável grau de exequibilidade, mesmo que flutuando entre limites conservadores e progressistas. Os elementos encontrados, portanto, mostram-se lúcidos e defensáveis à luz dos inúmeros cenários que compõem o ambiente socioeconômico da região onde a cooperativa pretende operar.

O que não se espera agora é que os organizadores, no afã da autorização para funcionamento, tenham se descuidado de fatores primordiais relativos à junção dos ideais cooperativistas com a realidade do ambiente no qual pretendem trabalhar. Para isso, é necessário observar o comportamento de uma série de indicadores, cuja fixação e respectiva leitura crítica darão suporte à decisão final. Cumpre ressaltar que a escolha desses indicadores é livre arbítrio dos organizadores, respeitadas, porém, algumas diretrizes básicas que permitam não só análise econômico-financeira, mas também respostas para indagações subjacentes sobre a margem de segurança que o projeto possa oferecer à luz dos cenários projetados.

Assim, devem ser privilegiadas informações que permitam conclusões gerais em itens como rentabilidade, liquidez, direcionamento de recursos, ponto de equilíbrio, margem financeira e seus reflexos em função do comportamento da taxa de juros, custos administrativos e seu controle e, principalmente, cumprimento dos limites operacionais, nesse caso tanto aqueles fixados pelos próprios sistemas, quanto os regulamentares. Nesses últimos, aliás, registre-se que a regulação, dentro de seu objetivo prudencial, estabelece indicadores mínimos que objetivam mitigar riscos e também oferecer segurança para as instituições e seus cooperados.

Os principais limites exigidos pelas normas e que, de modo geral, podem ser capturados por meio de exame nos demonstrativos contábeis estão voltados para o índice de imobilização, Capital e Patrimônio de Referência (PR) mínimos e para o Patrimônio Líquido Exigível (PRE) compatível com o grau de risco da estrutura dos ativos, passivos e contas de compensação, o chamado indicador de Basiléia. Mas também há de se tomar cuidado com outros limites que, por serem de difícil mensuração a partir dos demonstrativos contábeis, necessitam de controle específico, como aqueles que tratam da exposição por associado, tanto na concessão de crédito, quanto na formação do capital, que, segundo disposição legal, não pode ultrapassar um terço das respectivas quotas-parte do capital.

Exemplificamos a seguir uma série de indicadores principais, sem prejuízo de eventuais outros que venham a ser definidos pelos organizadores.

#### *Índice de Basiléia*

Serve para calcular o PRE compatível com o grau de risco da estrutura dos ativos, passivos e contas de compensação. O PRE mínimo é igual à aplicação do percentual de 11% para as cooperativas filiadas

a Centrais ou 15% para aquelas ditas independentes sobre os riscos ponderados. Em linhas gerais, embora existam exceções, essa ponderação é classificada em quatro níveis: 0%, para operações de risco muito baixo, como caixa e títulos públicos; 20%, para as de baixo risco, como depósitos bancários e centralização financeira; 50%, para as de risco médio, como aplicações em títulos privados e cessões de crédito; e, finalmente, 100%, para as de alto risco, como operações de crédito e itens do permanente. Nesse índice, não se aplica o conceito de quanto maior melhor, uma vez que fatores muito altos denotam pouca eficiência do capital na alavancagem de recursos.

#### *Rentabilidade mensal*

Indicativo da rentabilidade do mês obtida mediante a divisão do resultado líquido do mês pelo Patrimônio Líquido do mês anterior, aquele que o gerou.

#### *Rentabilidade semestral*

Resultado acumulado no semestre pelo Patrimônio Líquido que o ajudou a se formar. Considerando que cada novo patrimônio ajuda a formar o resultado do período subsequente, para melhor mensuração desse indicador, é bom trabalhar com média aritmética simples entre o PLA de final do semestre pelo do semestre anterior.

#### *Índice de imobilização*

Representa a divisão do Permanente pelo Patrimônio Líquido Ajustado, mês a mês, limitado ao percentual de 50%, conforme exigência regulamentar. Trata-se de um índice que também mensura a eficiência do capital, uma vez que baixas imobilizações aumentam a capacidade operacional.

#### *Centralização financeira*

Valor mínimo a ser mantido depositado como liquidez na Central, segundo as normas dos sistemas organizados, ou então aplicados no mercado, no caso de cooperativas independentes. A maximização desse indicador sinaliza pouca eficiência na concessão de crédito, em benefício das aplicações financeiras.

#### *Limite global máximo para aplicações em operações de crédito*

Recursos disponíveis para aplicações em operações de crédito que são obtidos mediante a soma dos depósitos com o capital de giro, excluída a centralização financeira mínima.

### *Percentual de utilização do limite global máximo para aplicações em crédito*

Representa a parcela do limite que foi utilizada para concessão de operações de crédito, excluídas destas as obrigações por repasses. Quanto menor, mais baixo é o nível de direcionamento de recursos para crédito, com privilégio à liquidez. Claro que o objetivo de uma cooperativa de crédito é maximizar esse indicador. Entretanto, como já dito, a concessão de crédito não é produto da vontade, mas sim de circunstâncias mercadológicas, entre as quais se incluem taxa de juros e demanda. Há de se considerar ainda que, a despeito do risco de contraparte, principalmente quando se incorpora novo público-alvo ao quadro social, as operações de crédito têm rentabilidade maior do que as aplicações financeiras e que, nessas circunstâncias, um bom nível de direcionamento de recursos para crédito sempre contribui para aumento da margem financeira.

### *Liquidez*

O conceito aqui é de liquidez corrente e representa o quanto de recursos já está disponível (caixa, títulos públicos e centralização financeira) para cumprir os compromissos com o passivo circulante. Indicadores muito altos sinalizam pouca eficiência operacional, o que também será refletido no Índice de Basiléia.

### *Custos administrativos/Despesas totais*

Indicador de alta relevância para controle dos custos de funcionamento. Deve ser analisado dentro do conceito de quanto menor melhor, e comparativamente ao comportamento das cooperativas mais eficientes. A avaliação desse item deve levar em conta ajuste em fatores que podem distorcer a análise, como é o caso de cooperativas que operem muito a modalidade de repasses de outros organismos.

### *Taxa de cobertura das despesas administrativas com tarifas de serviços*

Há na sociedade de hoje injusto conceito sobre a cobrança de tarifas sobre serviços, com certeza devido aos excessos cometidos pelas instituições bancárias em geral. Entretanto, trata-se de item que não pode ser desprezado quando em jogo a racionalização do uso dos serviços. É assim que ele deve ser administrado pelo sistema cooperativo, até diante do princípio de retorno do excedente operacional para os associados, o que, em última análise, pressupõe interação com o nível da taxa de juros.

### *Margem financeira*

Representa a diferença entre as receitas decorrentes de ativos geradores de renda referenciados na taxa de juros, deduzidas provisões operacionais e despesas de captação. Em termos relativos, a divisão dessa margem pelos ativos geradores de renda representa o *spread* da instituição, dentro do conceito de quanto maior melhor. Entretanto, deve-se levar em conta o limite da economia para absorção dessa margem e, assim, o fato de que o sistema cooperativista não busca lucro. Trata-se de indicador de alta relevância porquanto seu declínio sinaliza a necessidade de ajustes na estrutura operacional e de custos, sob pena de inviabilização da cooperativa.

### *Fonte de recursos*

O total dos recursos disponíveis para aplicação, que representa, em termos líquidos, o resultado do passivo circulante mais o patrimônio líquido, menos o permanente.

### *Plano de negócios: análise da viabilidade – Principais lições*

Como visto, as conclusões sobre a viabilidade representam ampla análise do comportamento dos vários indicadores, conjugada a outras informações disponíveis na correspondente planilha. Após a obtenção desses números, seria de bom alvitre passar por alguns momentos de reflexão. Em primeiro plano, deve-se levar em conta que a viabilidade depende em grande parte do compromisso que os organizadores tenham para com as diretrizes estabelecidas, principalmente no que concerne ao ambiente competitivo, natural a qualquer economia *vis-à-vis* o diferencial que possa ser oferecido.

Em outro plano, embora não seja desprezível o fato de que o ato cooperativo possui privilégios tributários na instituição financeira que o gerou, por si só não é suficiente para que se tenha, *a priori*, certeza do sucesso do empreendimento. Há também outras preocupações que extrapolam o campo do idealismo e da boa vontade, para desaguar na realidade da boa organização e da capacitação que os dirigentes precisam ter para o regular acompanhamento das premissas e, assim, vislumbrar a necessidade de ajustes e/ou correções.

Além do mais, os bons princípios cooperativistas devem ser enriquecidos pela realidade da economia de mercado, que tem especificidades nem sempre demarcadas no campo do voluntarismo. Uma delas é a sustentabilidade. Outra não menos relevante é a conquista da credibilidade da marca, não por pura jogada de *marketing* ou defesa política, mas sim

pelo oferecimento de resultados à sociedade, em que deve prevalecer a consistência sobre o imediatismo, a persistência sobre o desânimo. É manter compromisso com os ideais sem se descuidar da capacitação e do profissionalismo. É ter ciência de que as alternativas somente são válidas quando bem conduzidas em seus propósitos.

Atrás, portanto, de um bom projeto de cooperativa, com todos os cuidados aqui abordados, existe toda uma gama de responsabilidades e desafios para a autoridade reguladora e para aqueles que diretamente militam no segmento. Já avançamos, é certo, porém sabemos todos que muito mais ainda há de ser tentado para que finalmente tenhamos um sistema cooperativo de crédito no Brasil eficaz e eficiente em seus propósitos, entre os quais a mobilização da poupança local para inversões no próprio local e, por conseguinte, a oferta de serviços financeiros para tantos brasileiros deles alijados.

## **A organização das cooperativas de crédito brasileiras**

### **• Introdução**

A história do cooperativismo de crédito brasileiro mostra quão difícil foi sua organização. A edição da Lei nº 5.764, em 1971, ao consagrar a estrutura piramidal, deu passos importantes em busca de melhor organização. Entretanto, no início, esses passos foram tímidos e, somente ao final da década de 90, o modelo teve contornos mais visíveis. Para isso, muito contribuíram as exigências normativas iniciadas nos primórdios daquela década e que, em sintonia com a evolução organizacional e a melhoria no nível de capacitação, foram periodicamente aperfeiçoadas. De fato, o conjunto de normas atual guarda pouca relação com o cenário de 1991, principalmente quando analisadas condições de associação e parâmetros operacionais.

Esses aperfeiçoamentos trouxeram como pilar básico o reconhecimento da necessidade de exigir do setor praticamente os mesmos fundamentos e princípios aplicáveis às demais instituições que compõem o SFN, a despeito de suas especificidades e pouca representatividade em relação aos ativos financeiros. Isso não apenas ajudou a fortalecer sua imagem, mas também trouxe benefícios colaterais relevantes, como progressos técnicos e organizacionais, obtidos a partir de esforços de aprendizagem, e melhores condições de evitar o oportunismo.

Exemplo de boa imagem nos foi dado pelo senhor Mathias Arzbach, diretor do projeto da *Confederacion Alemana de Cooperativas* (DGRV), entidade que empresta apoio ao desenvolvimento do cooperativismo



na América Latina e no Caribe, ao destacar que “a normativa brasileira para cooperativas de crédito é exigente, mas dentro dos parâmetros internacionais e, portanto, razoável”<sup>29</sup>.

Mesmo as pessoas que criticam essa forma de atuação da autoridade reguladora – certamente imbuídas dos melhores ideais cooperativistas – reconhecem sua importância. Entre esses críticos, Domingues (2002) diz que “os negócios cooperativos, dentro do SFN, conseguem ser executados, atingindo seus objetivos formal e materialmente”. Já o senhor Mylton Mesquita, diretor-presidente da Cooperativa de Crédito de Guarulhos, uma das sobreviventes do antigo modelo *Luzzatti*, ressaltou, em carta de 15 de janeiro de 2003, dirigida ao então presidente do BCB, em defesa do modelo aberto, que “nosso testemunho da representatividade do Cooperativismo de Crédito e aplausos à iniciativa presidencial não deixam de nos trazer preocupações, ante a possibilidade de que venha a abertura propiciar especulação por parte de agiotas e pessoas não integradas no espírito cooperativista e pretensão associativista”.

- **A organização atual**

Em junho de 2008, o sistema cooperativista de crédito brasileiro era representado por 1.423 cooperativas singulares, 38 centrais e quatro confederações, sendo que, dessas últimas, apenas a Unicred Brasil é de crédito. As demais são o Sicoob Brasil, o Sicredi Serviços e a Confederação Brasileira das Cooperativas de Crédito (Confefrás), todas do ramo de serviços<sup>30</sup>.

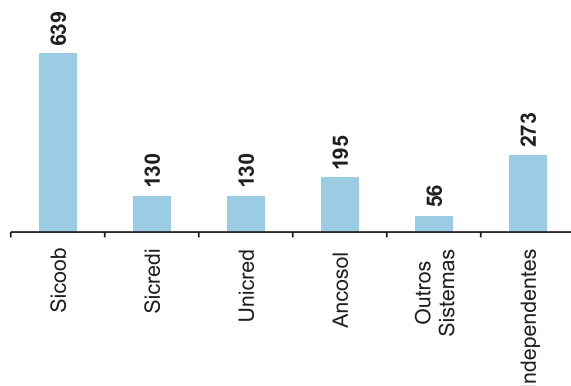
Para melhor ordenamento, classificamos esse conjunto de cooperativas em três blocos: vertical, horizontal e independente. O primeiro busca centralização e ganhos pela economia de escala e caracteriza-se pela estrutura piramidal, com as cooperativas singulares na base, as centrais na zona intermediária e as confederações no topo. O perfil horizontal representa redes de cooperativas, solidárias, urbanas ou rurais, organizadas sob forma radial, com diversas singulares vinculadas a uma central ou associação representativa. Por fim, o bloco das independentes é composto por cooperativas que, pelos mais variados motivos, possuem apenas estrutura de primeiro nível. O Gráfico a seguir apresenta a quantidade de cooperativas singulares em cada uma dessas estruturas.

29 / ARZBACH, Mathias. I Seminário Banco Central sobre Microfinanças em Curitiba, em 7 e 8 de julho de 2003. *Visão do Cooperativismo no Mundo – Lições para o Brasil*.

30 / A Confefrás é representação mista, já que congrega associados de outros sistemas, principalmente do Sicoob.

**Gráfico 5 – Quantidade de cooperativas singulares por sistema**

Data-base: junho de 2008



O perfil vertical é integrado pelos Sistemas Sicoob, Sicredi e Unicred, compostos em junho de 2008 por 899 singulares, 28 centrais e três confederações (desconsideramos a Confebrás, diante de sua interseção com outros sistemas), e representam 63% das cooperativas de crédito brasileiras. Já as independentes, que, no jargão cooperativista, são também conhecidas como “solteiras”, representam 19% do número total de cooperativas de crédito e sobrevivem à custa de esforços individuais, com maior capacidade de articulação no setor rural, em face da proximidade com o ramo de produção, do que no urbano, em que há dificuldades de subsistência por limitações operacionais e baixa amplitude do quadro social.

Finalmente, no sistema horizontal temos 251 singulares e dez Centrais que podem ser distribuídas em dois blocos. O primeiro, constituído por cinco Centrais e 56 singulares, está presente:

- a) em Santa Catarina, onde hádoze singulares filiadas à Cooperativa Central de Crédito Urbano (Cecred), entre as quais duas de livre admissão e cinco de empresários;
- b) no Rio Grande do Sul, com 21 singulares filiadas à Cecerers Central, uma das quais no ramo de empresários;
- c) em Rondônia, onde se desenvolveram onze singulares de crédito rural filiadas à Cooperativa Central de Crédito Noroeste Brasileiro (Centralcred);

- d) no Espírito Santo, com três cooperativas urbanas filiadas à Cooperativa Central de Economia e Crédito Mútuo do Espírito Santo (Cecoopes); e
- e) em Alagoas, onde está a sede da Federalcred, que abrigava, em junho de 2008, nove cooperativas urbanas voltadas prioritariamente para o segmento de policiais rodoviários, embora algumas delas atendam também servidores da União.

Já o outro bloco representa as cooperativas vinculadas ao movimento de agricultura rural com interação solidária. A história desse segmento no cooperativismo de crédito inicia-se ao final da década de 80, quando pequenos agricultores oriundos de assentamentos da reforma agrária nas regiões Sudeste e Centro-Oeste do Paraná, com dificuldades para acessar crédito de custeio e de investimentos, estruturaram o Fundo de Crédito Rotativo, financiado pela Agência de Desenvolvimento da Igreja Católica da Alemanha (Misereor)<sup>31</sup> e administrado por entidades e movimentos pastorais, sindicais, não-governamentais, associativas e sem terras. A partir dessa experiência, surgiu a necessidade de se criar instituições de crédito, raiz para que em 1995 nascessem as primeiras cooperativas da espécie, sob a marca Cre\$ol.

O movimento avançou no sul do País e, hoje, se espalha para outras regiões, oferecendo inserção financeira para pequenos agricultores, além dos benefícios decorrentes do processo de organização social. Tanto assim que, em 2004, foi constituída a Ancosol – Associação Nacional do Cooperativismo de Crédito de Economia Familiar e Solidária, como ápice de um movimento de articulação iniciado em 2002, com a criação do Fórum Nacional de Economia Familiar Solidária, e que tem por missão articular, integrar e representar experiências cooperativas voltadas para esse segmento.

Por esse motivo, embora ainda não seja Confederação formal, a Ancosol é também considerada sistema organizado no universo do cooperativismo de crédito brasileiro. Em junho de 2008, ela congregava cinco Centrais e 195 singulares, distribuídas em seis movimentos: Ecosol, com central e sede em São Paulo; Cre\$ol, com duas Centrais, uma no Paraná e outra em Santa Catarina; Crehnor, com Central e sede no Rio Grande do Sul; Ascoob, com Central autorizada a funcionar em 2008 na Bahia; além de dois movimentos que ainda não dispõem de

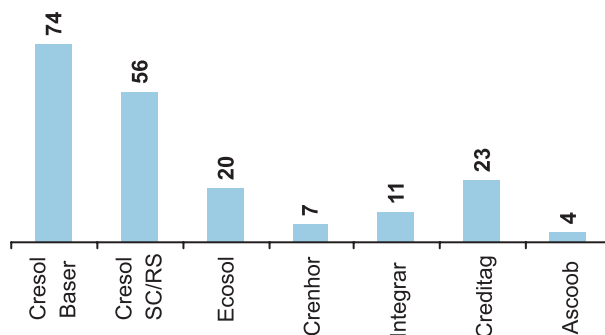
---

31 / Fundada em 1958 como organização contra a fome e a doença do mundo por meio do espírito da cooperação.

Central: Integrar, no Nordeste; e Creditag, com projeto de articulação nacional. O Gráfico a seguir apresenta o número de singulares filiadas a cada um desses movimentos.

**Gráfico 6 – Ancosol – Número de filiadas por sistemas e subsistemas<sup>32</sup>**

jun/2008



Mesmo respeitadas as características dos blocos horizontal e independente, não há como desprezar os benefícios decorrentes do modelo vertical. Tanto assim que, em junho de 2008, havia articulações para transformar a Ancosol em Confederação, dentro do processo indutor à melhor organização do sistema cooperativista de crédito brasileiro, evidenciado até nas normas que o regulam, como são os casos de exigência de mais capital para formação de cooperativas independentes e do impedimento de operarem modalidades de livre admissão e empresários.

O fenômeno da verticalização também pode ser definido como busca de eficiência por intermédio de fusões e incorporações e aumento de amplitude operacional por meio de Postos de Atendimento Cooperativo (PACs), em benefício da eficiência na gestão dos recursos, já que os custos de instalação são inquestionavelmente inferiores aos de uma cooperativa. Esse fenômeno é mensurado pela relação quantidade de PACs *versus* número de cooperativas, que, em relação a cada um dos sistemas brasileiros, apresenta a situação consolidada na Tabela a seguir.

32 / Nesses Sistemas, o Ecosol é o único que congrega também cooperativas urbanas, oito ao todo, que, diante da maior consistência patrimonial, serviram de base para a constituição da Central, em 2003.

**Tabela 14 – Quantidade de PACs por cooperativa  
(grau de verticalização)**

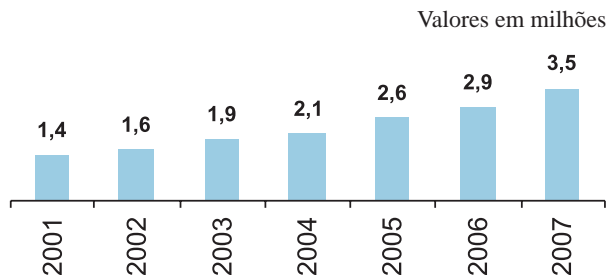
Sistemas	PAC por cooperativa	
	Dez/2006	Jun/2008
Sicredi	6,5	6,7
Sicoob	3,4	4,5 <sup>1</sup>
Unicred	1,5	2,0
Ancosol	0,5	0,8
Outros Sistemas	1,1	1,1
Independentes	0,5	0,5
Média Geral	1,6	1,8

1/ Incluídas apenas as cooperativas de livre admissão, de empresários e de microempresários, já que o sistema possui inúmeras singulares de "capital e empréstimo" e segmentadas por funcionários de empresas que prescindem de instalação de PACs.

Como se vê, mesmo considerando a tendência crescente dos últimos anos, a situação brasileira em relação a esse indicador ainda é dispersa, o que pressupõe necessidade de ações mais efetivas, principalmente de incorporações de cooperativas de menor escala, sem deixar de atender os cooperados por meio da abertura de PACs das incorporadoras, com o conseqüente aumento do nível de verticalização e eficiência do sistema.

A despeito dessa dispersão, e numa prova do potencial do sistema cooperativista, o número de associados mais do que dobrou entre 2001 e 2007, o que faz com que, segundo estimativas<sup>33</sup>, as cooperativas de crédito já possuam cerca de 3,5 milhões de associados, conforme mostrado a seguir.

33 / As posições de 2001 e 2002 foram calculadas por extrapolação, com base em dados fornecidos pelos relatórios da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB). As demais posições até 2005 foram levantadas por consulta aos principais sistemas. A posição de dezembro de 2006 foi calculada por previsão estatística com aproximação para uma reta e a de 2007, com base em pesquisa do projeto Governança Cooperativa, com projeção dos não respondentes com base em valores patrimoniais e de resultado.

**Gráfico 7 – Quantidade de cooperados**

Entretanto, é importante reconhecer que, embora sem dados precisos, grande parte dessa base de associados não é necessariamente usuária contumaz dos serviços ofertados pelas cooperativas de crédito, mas tão-somente detentora de capital social, muitas das vezes até sem desfrutar desse conhecimento. Outra parte, ainda, usa o cooperativismo como complemento eventual e oportuno de suas necessidades de crédito e investimento. Por isso, é importante monitorar habitualmente os associados ativos e inativos, como subsídio indispensável ao planejamento de ações que ampliem a fidelidade, mesmo que à custa de adaptação do número de associados aos reais usuários dos serviços cooperativistas.

No que diz respeito aos tipos de cooperativas, é possível considerar dois focos de análise: quantitativa e financeira. Em relação à quantidade, nota-se que ainda há predominância das cooperativas urbanas com público-alvo segmentado, ou seja: aquelas de empregados e profissionais, que representam 57% do total das singulares, seguidas pelas de crédito rural, com 27%. Essa predominância é decorrência do processo de segmentação a partir de 1992, quando foram criadas condições que permitiram rápida expansão do cooperativismo de crédito na área médica. Entretanto, é bom observar a paulatina adaptação do setor às modalidades de livre admissão e de empresários, muitas das quais advindas por transformações de cooperativas de natureza rural, conforme Tabela a seguir.

**Tabela 15 – Evolução do número de cooperativas, por tipo**

Tipos	Dezembro de 2006		Junho de 2008		Variação
	Quant.	Partic.	Quant.	Partic.	
1 – Segmentadas	840	59,5%	803	56,4%	- 4,4%
2 – Crédito Rural	247	17,5%	199	14,0%	- 19,4%
3 – Interação Solidária	186 <sup>1</sup>	13,2%	195	13,7%	+ 4,8%
4 – Livre Admissão	92	6,5%	152	10,7%	+ 65,2%
5 – Empresários	47	3,3%	74	5,2%	+ 57,4%
<b>Total</b>	<b>1.412</b>	<b>100%</b>	<b>1.423</b>	<b>100%</b>	<b>+ 0,8%</b>

1/ No segmento de Interação Solidária, foram incluídas oito cooperativas de crédito mútuo filiadas ao Sistema Ecosol.

Tal distribuição, no entanto, não se mantém quando se adotam por parâmetro depósitos e operações de crédito, nos quais as cooperativas de livre admissão superam as segmentadas, ressaltado que a segunda posição dessas últimas é garantida pelas cooperativas dos profissionais da saúde, que absorvem cerca de 50% da movimentação de seu grupo. Nesse quesito, o segmento de interação solidária é o menos representativo, o que se justifica pela sua essência em lidar com pequenos agricultores rurais, para os quais há maior carência de recursos. Vejamos a Tabela a seguir.

**Tabela 16 – Tipos de cooperativas por operações de crédito e depósitos**

Em R\$ milhões

Tipos	Operações de Crédito		Depósitos	
	Dez/2007	Partic.	Dez/2007	Partic.
1 – Livre Admissão	5.773	37,3%	5.925	39,1%
2 – Segmentadas	5.117	33,0%	5.143	33,9%
3 – Crédito Rural	3.740	24,1%	3.300	21,8%
4 – Empresários	485	3,2%	574	3,8%
5 – Interação Solidária	377	2,4%	211	1,4%
<b>Total (só singulares)</b>	<b>15.492</b>	<b>100%</b>	<b>15.153</b>	<b>100%</b>

- **Comentários sobre a evolução recente**

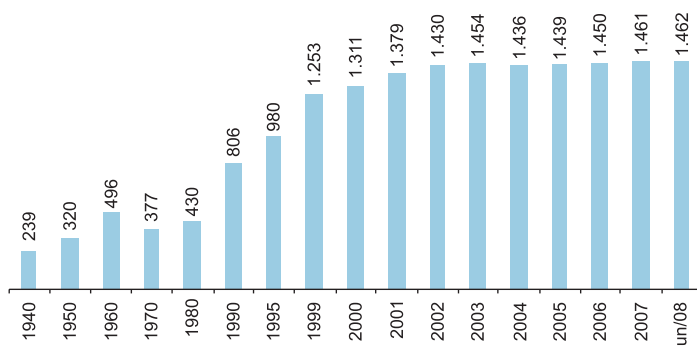
Todo esse processo de organização trouxe reflexos nos números e nas ações do sistema, que, a despeito de ainda tímidos quando comparados à expectativa gerada após a introdução da livre admissão, apresentam importantes mudanças. Já não se fala em quantidade de cooperativas

como parâmetro único de ascensão ou de declínio do setor. Embora seja até compreensível que, em face da vocação local, haja tendência de vincular número de cooperativas a maior eficiência, a percepção atual migra para o entendimento de que a amplitude não está associada necessariamente ao aumento de sedes.

Ainda mais depois da readmissão de abertura de unidades de atendimento – os conhecidos PACs – por meio da Resolução nº 2.099, de 1994. Hoje há indicadores mais qualitativos, como desafios para aumentar a participação no SFN, fidelização de associados, incorporações preventivas, crescimento patrimonial, grau de verticalização, direcionamento dos recursos disponíveis, número de municípios atendidos, capacitação, profissionalização, entre tantos outros.

De fato, a leitura da evolução quantitativa apresentada no Gráfico 8 demonstra que, após a década perdida dos anos 60, quando cerca de um quarto das cooperativas saiu do mercado, seu número se estabilizou no período imediatamente posterior à promulgação da Lei nº 5.764/1971 para praticamente dobrar nos anos 80, mesmo que ainda sob restrições normativas. Foi uma época em que a constituição de cooperativas urbanas era permitida apenas para empregados de determinada empresa pública ou privada, mantendo-se o foco nas cooperativas de crédito rural e nas *Luzzattis* que subsistiram.

**Gráfico 8 – Evolução quantitativa**



É importante observar certa estabilidade no crescimento do número de cooperativas a partir do final dos anos 90. Esse fenômeno, no entanto, não implica concluir que houve redução no ritmo de concessão de novas autorizações. Ao contrário, a afluência de novas cooperativas continuou. A realidade é que, embora a luta do cooperativismo de crédito brasileiro seja antiga, não há grandes feitos a comemorar através do prisma da longevidade das instituições. Em junho de 2008, por



exemplo, do total de 1.462 cooperativas existentes, 71,2% nasceram a partir dos anos 90, enquanto apenas 11,8% têm origem em períodos anteriores a 1979, conforme a Tabela a seguir.

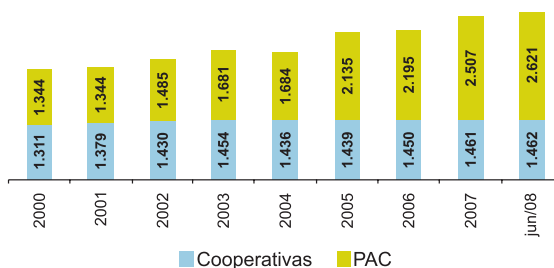
**Tabela 17 – Longevidade das cooperativas de crédito existentes em jun/2008**

Período	Autorizações		Participação	
	Período	Acumulado	Período	Acumulado
(...) – 1979	173	173	11,8%	11,8%
1980–1989	248	421	17,0%	28,8%
1990–1999	620	1.041	42,4%	71,2%
2000–2003	207	1.248	14,2%	85,4%
2004–jun/2008 <sup>1</sup>	214	1.462	14,6%	100%

1/ Nesse período, 158 cooperativas foram transformadas para as modalidades de livre admissão e empresários, o que, para efeito de registro, representaria novas autorizações. Assim, para melhor ajuste da longevidade, as cooperativas transformadas foram distribuídas proporcionalmente nas três primeiras faixas.

As causas para esse fenômeno são várias, entretanto podemos aqui nos prender a duas de natureza bem específica: racionalização que aconteceu na maioria dos grupos organizados e, infelizmente, encerramento das atividades pelos mais variados motivos, desde cancelamento da autorização para funcionar até entrada em regime de liquidação ordinária. A racionalização, de natureza positiva, ocorre principalmente pela tendência de crescimento no número de PACs, que, embora ainda aquém do esperado, conforme visto, já demonstra maior sentido de organização em torno da economia de escala. Tanto assim que, após as regras de acesso divulgadas em 2003, a relação PACs *versus* Cooperativas praticamente dobrou até junho de 2008, conforme demonstra o Gráfico a seguir.

**Gráfico 9 – Quantidade de cooperativas e de PAC**  
data-base: jun/2008



Já o encerramento de atividades representa, numa ponta, projetos afoitos que não se sustentaram na prática, a despeito dos bons propósitos iniciais; em outra, o exercício de práticas não condizentes com os princípios cooperativistas. A Tabela seguinte demonstra que, entre 2000 e junho de 2008, 366 cooperativas encerraram suas atividades, o que representa taxa de mortalidade de 74% em relação às cooperativas que abriram as portas no mesmo período.

**Tabela 18 – Cooperativas de Crédito que encerraram as atividades entre 2000 e junho de 2008**

Ano	Canceladas / Encerradas				Inoperantes			Total Geral (I + II)	Novas	
	Incorp.	Liquid.	Outros	Total I	Em Liquidação		Paral.			Total II
					Extraj.	Ordin.				
2000	5	16	11	32	-	5	-	5	37	60
2001	9	10	1	20	-	8	-	8	28	83
2002	3	7	21	31	-	17	-	17	48	68
2003	8	12	8	28	-	12	-	12	40	69
2004	13	24	15	52	1	9	-	10	62	34
2005	8	23	20	51	-	3	-	3	54	57
2006	12	16	10	38	-	4	-	4	42	64
2007	13	8	1	22	-	3	1	4	26	31
2008	11	15	-	26	-	-	3	3	29	28
<b>Total</b>	<b>82</b>	<b>131</b>	<b>87</b>	<b>300</b>	<b>1</b>	<b>61</b>	<b>4</b>	<b>66</b>	<b>366</b>	<b>494</b>

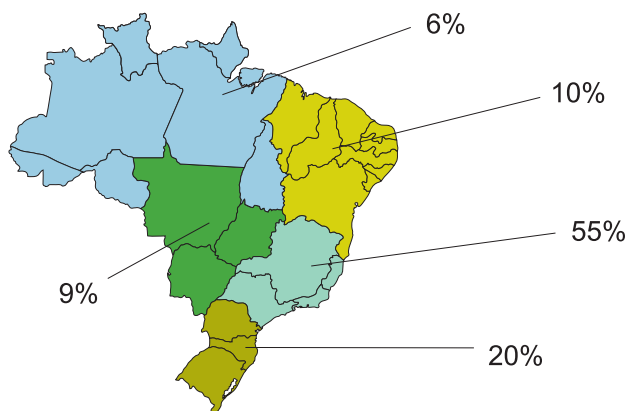
De se observar que, no cenário atual, cancelamentos por incorporações são vistos como salutares à melhor organização e escala, fato inclusive estimulado na regulamentação que, a partir 2003, admitiu a existência de quadro social misto, principalmente quando decorrente de incorporações e continuidade de funcionamento. Entretanto, de maneira geral, essa faculdade ainda não é exercida de forma preventiva, ou seja, com visão de futuro em busca de competitividade, mas sim reativa, como solução de última instância para dificuldades que atingiram níveis intoleráveis.

Foi essa última visão que pautou o cancelamento da maioria das 82 cooperativas que, entre 2000 e junho de 2008, cerraram suas portas por motivo de incorporação. O lado positivo é que isso revela preocupações com a preservação da marca, principalmente por parte dos sistemas organizados. Entretanto, muito ainda há de se evoluir em termos de prevenção para mitigar os problemas de tantas outras que, no baque

final, deixaram à mingua seus associados, como são os casos das demais 284 cooperativas que sucumbiram no mesmo período.

Outro fenômeno que necessita de especial atenção diz respeito à ocupação espacial das unidades físicas de cooperativas de crédito. É próprio da cooperativa de crédito contribuir para o desenvolvimento da economia local, ao promover a intermediação entre a poupança e a demanda por serviços financeiros de uma mesma região – diferente-mente do que ocorre com os bancos de varejo –, o que a torna indutora de correção de desigualdades regionais. Entretanto, mesmo assim, por raízes preponderantemente históricas e culturais, a distribuição do cooperativismo de crédito brasileiro ainda demonstra forte concentração nas regiões Sul e Sudeste, conforme mostrado na Figura 2.

**Figura 2 – Distribuição das cooperativas por região**



Embora não pare dúvida sobre o papel do cooperativismo, não há como desconhecer que, além de raízes históricas e culturais, essa distribuição irregular encontra respaldo também em um dos libelos capitalistas: busca de viabilidade a partir da pujança de determinadas economias, o que agrava a concentração dos recursos disponíveis. A Tabela a seguir, elaborada para a data-base junho de 2008, demonstra dois fenômenos por conta dessa concentração: a) em termos de unidades físicas instaladas (sedes e PACs), o cooperativismo de crédito estava presente em 37% dos municípios brasileiros; b) é mantido o processo de exclusão das regiões mais carentes.

**Tabela 19 – Distribuição das unidades cooperativistas por região e municípios**

Data-base: jun/2008

REGIÕES	Municípios				
	Total Brasil	Não atendidos		Atendidos	
		Quant.	%	Quant.	%
Norte	449	402	89,5%	47	10,5%
Nordeste	1.793	1.643	91,6%	150	8,4%
Centro-Oeste	466	293	62,9%	173	37,1%
Sudeste	1.668	905	54,3%	763	45,7%
Sul	1.188	261	22,0%	927	78,0%
<b>Total</b>	<b>5.564</b>	<b>3.504</b>	<b>63,0%</b>	<b>2.060</b>	<b>37,0%</b>

Importa registrar como fator positivo que, embora ainda sem espelhar as expectativas em relação ao sistema cooperativista, em dezembro de 2006 essa participação era de 35,5%, sendo o acréscimo obtido pela extensão do atendimento cooperativista a mais 76 municípios, registrada em todas as regiões, porém com destaque para a região Sul, que passou a atender mais 46 municípios.

A propósito da organização destinada a atender o preceito de eficiência a partir da racionalização na ocupação territorial, via incorporações preventivas e abertura de PACs, é bom trazer para reflexão palavras do Ministro de Estado Presidente do Banco Central, Sr. Henrique de Campos Meirelles, em entrevista concedida à Revista Sicoob Goiás/Tocantins, edição de outubro de 2007:

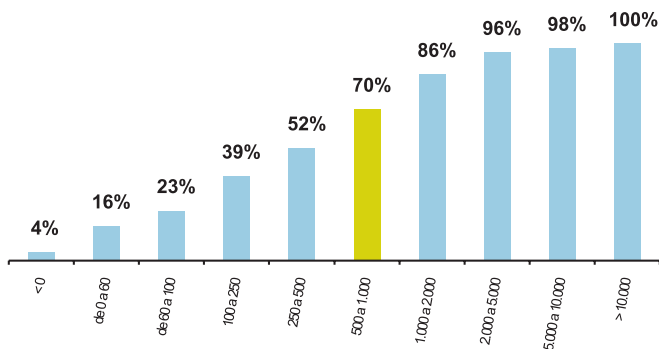
(...)

“Mas é importante ressaltar que há outros fatores de eficiência não necessariamente voltados para o número de cooperativas, mas sim para os pontos de atendimento”.

Além do mais, em que pese o processo de concentração, é de se destacar que, em alguns municípios, principalmente no Sul do País, o cooperativismo faz diferença e contribui incisivamente para fortalecer a economia local. Por isso, mesmo que se considere a baixa escala populacional e econômica de grande parte dos municípios brasileiros, principalmente nas regiões Norte e Nordeste, outros princípios devem ser explorados para que os benefícios do cooperativismo sejam a eles estendidos e, assim, mitiguem desigualdades.

Exemplo dessa desigualdade é a estrutura do patrimônio líquido, na qual se observa que 70% das cooperativas apresentam valor abaixo de R\$1 milhão, como demonstra o Gráfico seguinte.

**Gráfico 10 – Patrimônio líquido acumulado**



Outro exemplo típico de desigualdade é a participação nos depósitos e operações de crédito do sistema financeiro, por região, em que a distribuição irregular contribui para reduzir a média nacional. A Tabela a seguir resume essa situação, com duas observações necessárias à sua melhor compreensão: a) inclusão da região Sudeste entre as de menores indicadores, porquanto ali se concentram 70% do mercado financeiro brasileiro; b) boa participação da região Centro-Oeste em relação à média nacional, para o que contribui de forma relevante o fato de que ali está centralizada a contabilização das operações da Cooperativa de Economia e Crédito Mútuo dos Funcionários de Instituições Financeiras Públicas Federais – Cooperforte, que atua em nível nacional.

**Tabela 20 – Participação do cooperativismo no SFN, por região**

Data-base: 31/12/2007

Regiões	Crédito	Depósito
Norte	2,0%	1,2%
Nordeste	1,2%	0,7%
Centro-Oeste	4,3%	2,0%
Sudeste	1,1%	0,6%
Sul	5,3%	5,6%
<b>Brasil</b>	<b>2,1%</b>	<b>1,3%</b>

Esses desníveis dificultam a adoção de regras prudenciais que tragam reflexos positivos quanto à solidez e, ao mesmo tempo, não inibam o desenvolvimento. Mesmo assim, o desafio de diminuir as desigualdades regionais tem motivado medidas de estímulo do BCB, entre as quais se destaca a exigência de menor capital para constituição de cooperativas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Mesmo diante desse quadro de desigualdades, há de se reconhecer que o movimento cooperativista de crédito cresceu no País, principalmente a partir do processo de reorganização iniciado ao final da década de 90, que trouxe, em consequência, aprimoramento crescente das normas e melhora da dinâmica operacional. Do ponto de vista dos principais agregados econômicos, verifica-se tendência crescente da participação do cooperativismo de crédito no segmento bancário<sup>34</sup>, embora ainda exista grande espaço a ser ocupado.

**Tabela 21 – Participação das cooperativas de crédito nos principais agregados financeiros do segmento bancário**

Posição (dez)	Quantidade	% Patrimônio Líquido	% Ativos Totais	% Depósitos	% Operações de Crédito
1997	1 120	1,4	0,3	0,3	0,7
1998	1 198	1,4	0,4	0,5	0,8
1999	1 253	1,6	0,6	0,6	1,0
2000	1 311	1,7	0,7	0,8	1,1
2001	1 379	1,8	0,8	1,0	1,4
2002	1 430	2,0	0,9	1,1	1,5
2003	1 454	2,0	1,1	1,4	1,8
2004	1 436	2,4	1,3	1,4	2,0
2005	1 439	2,6	1,3	1,3	2,1
2006	1.450	2,4	1,4	1,5	2,0
2007	1.462	2,3	1,3	1,3	2,1

Observa-se que, de fato, há tímido crescimento em números relativos. Entretanto, é bom trazer à baila dois aspectos subjacentes que sinalizam melhores condições de competitividade das cooperativas de crédito e sua consequente influência na vida financeira do País: a) um décimo percentual de acréscimo nos depósitos e nas operações de crédito representa massa de recursos em volta de R\$500 milhões no

34 / Compreende a área bancária (bancos múltiplos, comerciais, Banco do Brasil, Caixa Econômica – Estadual e Federal –, bancos de desenvolvimento e as próprias cooperativas de crédito).

total do SFN; b) os depósitos captados e os créditos concedidos pelo sistema cooperativista entre 2002 e 2007 cresceram em termos nominais a velocidade média anual superior à do sistema bancário tradicional: 27,2% e 25,4%, respectivamente, contra 19% e 21,3%. Descontada a inflação média anual de 6,0% no mesmo período<sup>35</sup>, isso representa crescimento real médio de 20% ao ano.

Outro fator de distinção para o cooperativismo de crédito é o nível de direcionamento dos recursos livres para empréstimos, cuja média nos últimos anos se situa sempre superior à do segmento bancário, conforme demonstra a Tabela a seguir. Entretanto, é bom observar que, a partir do 2º semestre de 2004, o sistema bancário passou a trabalhar de forma mais ativa o mercado de crédito consignado, com reflexos imediatos no aumento do nível de recursos direcionados, enquanto o sistema cooperativista experimentou sentido inverso, embora ainda se mantenha em nível superior. Mesmo que haja baixa correlação entre um e outro fato, não há como deixar de antever dificuldades para o sistema cooperativista sempre que houver enfrentamento direto com o segmento bancário, principalmente quando o diferencial são os juros, como ocorre no consignado.

**Tabela 22 – Direcionamento dos recursos livres para operações de crédito**

Em R\$ bilhões

Segmentos	2004		2005		2006		2007	
	Jun	Dez	Jun	Dez	Jun	Dez	Jun	Dez
<b>SFN</b>	<b>31%</b>	<b>35%</b>	<b>38%</b>	<b>39%</b>	<b>43%</b>	<b>43%</b>	<b>40%</b>	<b>41%</b>
Recursos livres <sup>1</sup>	610	673	753	846	897	1.010	1.059	1.260
Créditos líquidos <sup>2</sup>	187	235	289	331	382	431	426	515
<b>Cooperativas</b>	<b>47%</b>	<b>52%</b>	<b>50%</b>	<b>50%</b>	<b>48%</b>	<b>48%</b>	<b>46%</b>	<b>47%</b>
Recursos livres <sup>1</sup>	11,0	11,7	13,4	14,6	16,6	17,6	20,9	23,0
Créditos líquidos <sup>2</sup>	5,2	6,1	6,7	7,3	7,9	8,3	9,5	10,7

1/ Considerados depósitos mais capital de giro.

2/ Excluídos os repasses (por empréstimos e interfinanceiros), por serem operações com fontes definidas de recursos.

35 / Medida pelo IPCA médio anual no período. Fonte: *site* do Banco Central – Economia e Finanças – Tabela Índice de Preços ao Consumidor.

## Desafios para o cooperativismo de crédito

Todo arcabouço regulamentar promulgado a partir de 1992 reconhece o cooperativismo de crédito como importante e eficiente veículo de acesso a serviços financeiros e indutor da concorrência, o que bem resume sua importância estratégica para o SFN. O governo considera o cooperativismo de crédito fator preponderante para atingir essa meta e, para isso, muito há de se investir em termos de organização. Trazemos mais uma vez palavras do Ministro de Estado Presidente do BCB, Sr. Henrique de Campos Meirelles, na mesma entrevista concedida à Revista Sicoob Goiás/Tocantins, edição de outubro de 2007:

“A importância do cooperativismo de crédito para a economia brasileira baseia-se no binômio concorrência e inserção financeira”.

Ademais, do ponto de vista geral, o cooperativismo representa direito básico de associação em busca de fins justos, garantido expressamente em nossa Carta Magna. Por isso, precisa ser defendido e fortalecido, para que o cidadão tenha o direito de empreender, mesmo sem dispor de muitos recursos. Ainda mais em um país com características socioeconômicas bem diversificadas como o nosso.

É com essa visão realista que o BCB acompanha o movimento cooperativista, participando de eventos no Brasil e no exterior, estudando diferentes sistemas e tipos de organização, visitando instalações de cooperativas e, principalmente, mantendo aberto canal de comunicação permanente com representantes do setor. O fundamento básico é elevar a segurança, a credibilidade e a qualidade dos serviços prestados, para que essas instituições cumpram de forma eficiente e eficaz os anseios da população que pretendem assistir.

Sabe-se, no entanto, que a via normativa nem sempre é o melhor caminho para a maturidade, uma vez que, dentro do caráter conservador que permeia a atuação de Órgãos reguladores, corre-se sempre o risco de restrições maiores que as necessárias, diante até do caráter universal das regras. Além, naturalmente, do custo de observância. A função de proteger os investidores e fazer com que as instituições cumpram seus objetivos, em consonância com o interesse público, é papel primordial do BCB, mas não apenas dele. O conjunto da obra depende muito de ações dos próprios regulados e da interlocução que eles tenham no intuito de demonstrar seu interesse coletivo, inclusive mediante saudável exclusão dos que se coloquem à margem desse interesse.



Em novembro de 2006, representante do sistema cooperativista fez emblemático comentário sobre o fato de o BCB regular assuntos que deveriam ser objeto de constantes preocupações do próprio segmento, como critérios para controles internos (informação verbal)<sup>36</sup>. De fato, as normas teriam outro contexto caso houvesse respostas positivas do setor em favor da minimização de riscos e do cumprimento dos objetivos sociais. Poderia ser mais diferente ainda caso não estivessem presentes princípios que exigem participação, envolvimento e nível de consciência coletiva difícil de cultivar em ambientes cujas carências em geral não permitem acesso a fundamentos básicos da cidadania, como educação, justiça e informação.

Mesmo assim, é possível inferir que, feitos os ajustes regulamentares, a maturidade do sistema cooperativista atual depende muito mais das próprias ações e de boa gestão do que propriamente do órgão regulador. “Hoje, muitas das ações ainda necessárias para desenvolvimento do setor dependem de sua própria vontade, à luz da visão de futuro requerida que permita agir ao invés de reagir”, disse o Presidente do BCB na mesma entrevista concedida à citada Revista Sicoob Goiás/Tocantins.

Desafios existem, mas, antes de lamentá-los, cabe lembrar sua importância como fator indutor de atitudes preventivas em prol do fortalecimento administrativo e operacional, principalmente por parte das lideranças. Conforme Chiavenato (1999), a administração é o processo de planejar, organizar, dirigir e controlar o uso de recursos a fim de alcançar objetivos. Todas essas fases são importantes, porém, para desenvolver nossa percepção sobre os desafios do cooperativismo de crédito, iremos aqui nos ater ao planejamento e à organização, no entendimento de que esses campos são os que mais se ressentem de ações mais efetivas.

O planejamento é a base de tudo e busca substituir a improvisação pela ciência, a atuação empírica por métodos científicos. Por isso, um de seus primeiros e importantes pilares é a fixação de objetivos. Já organizar significa estabelecer estrutura e forma capazes de viabilizar o planejamento. Em empresas ou sistemas já existentes, o primeiro passo é diagnosticar o momento atual – onde estamos – para planejar o futuro – aonde queremos chegar.

A conjugação de planejamento e organização com as expectativas criadas em torno do crescimento do cooperativismo de crédito leva à percepção de que o objetivo maior é “aumentar sua participação no SFN”, para o

---

36 / Superintendente do Sicoob Brasil, por ocasião do 2º Encontro dos Conselheiros do Sicoob em Santa Catarina, em 8/11/2006.

que agregaríamos três grandes diretrizes: sustentabilidade, transparência e responsabilidade social. A consecução desse objetivo e das diretrizes nele contidas parte do diagnóstico do momento atual – conforme é intenção deste livro – da eleição dos desafios e da proposição de ações de curto, médio e longo prazos, capazes de viabilizar o planejamento.

- **Diretriz de sustentabilidade**

Essa diretriz está intrinsecamente ligada a um dos primeiros e, talvez, principal desafio do setor, qual seja, aumentar sua competitividade mesmo em ambiente de juros baixos, como ocorrido entre 2003 e 2007. Não há dúvida de que, antes da dor, deve haver organização em torno do efetivo aproveitamento de economia de escala. Por exemplo: a assimetria de portes é uma realidade, todos sabemos, porém não há ações planejadas para minimizá-la. Ao contrário, há retroalimentação na medida em que se buscam crescimento horizontal, via novas cooperativas, e resistências a saudáveis incorporações inter ou intra-sistemas. Os números aqui consolidados indicam a indesejável taxa de mortalidade de 74% em relação às cooperativas autorizadas a partir de 2000, o que traz rastros impróprios para o sistema.

Sem inibir iniciativas, as normas estimulam o crescimento vertical, exemplificado na possibilidade de constituição de quadro misto, no aumento do limite populacional para as cooperativas de livre admissão e nas funções atribuídas às centrais. Assim, o setor tem manancial suficiente para melhor planejar seu futuro e, antes do órgão regulador, envolver-se diretamente em discussões sobre foco e ampliação de atendimento, via PACs e incorporações de cooperativas e projetos. Com isso, seriam pavimentados caminhos para extensão dos benefícios do cooperativismo a mais municípios, especialmente no Norte e no Nordeste.

Há espaço também para aumentar o direcionamento de recursos para crédito, que, a despeito do risco de contraparte, otimiza a margem financeira. Claro que essa não é uma ação que dependa apenas de fatores endógenos, porém um bom começo é estimular demandas via oferta a taxas competitivas, sem perder de vista prudência na política de concessão e cobrança. Como visto, até o momento cerca de 50% dos recursos disponíveis estão em algum tipo de aplicação financeira, o que, do ponto de vista do Índice de Basiléia, gera ineficiência de capital. Em outras palavras, a maioria das cooperativas de crédito possui mais capital do que a exigência regulamentar.

Outro caminho para a sustentabilidade é buscar cada vez mais convergência ao princípio de intercooperação, o que, sem esgotar as demais oportunidades, minimizaria, por exemplo, custos com tecnologia

e com garantia do sistema, a partir de: a) compartilhamento de redes tecnológicas, uma realidade na indústria financeira, mas que ainda não foi aproveitada pelos sistemas cooperativos, em que cada um dispõe de soluções tecnológicas próprias, quando não várias, a custos que serão proibitivos em ambiente de maior competitividade; b) fundo garantidor único, existentes para a rede bancária, ao invés da atual dispersão.

Questão crucial também é o monitoramento dos custos administrativos, principalmente em ambiente de limitada capacidade de geração de receitas. Essa análise pode ser efetuada em duas vertentes: evolução histórica e participação nas despesas totais. Nesse sentido, entre junho de 2003 e dezembro de 2007, ambos os indicadores sinalizam que o cooperativismo de crédito investiu muito em gastos de funcionamento, entre os quais estão patrocínios a eventos diversos. Sem entrar no mérito do custo/benefício desses gastos, sua consecução deve manter sintonia com a capacidade de gerar receitas, fato que, por exemplo, não ocorreu no período citado, quando, a despeito da queda registrada na taxa de juros, os gastos de funcionamento tiveram crescimento médio anual de 12%, já descontada a inflação média de 5,7% ao ano no mesmo período, medida pelo IPCA, enquanto a participação desses custos no total das despesas saiu de 28,6% para 30,9%.

A combinação entre queda de taxa de juros e aumento de custos administrativos é, sem dúvida, razão para que a rentabilidade do sistema cooperativista tenha decrescido no mesmo período, como demonstra a Tabela seguir.

**Tabela 23 – Evolução da rentabilidade do sistema cooperativista**

Em R\$ mil

Período	Sobras	PL Médio	Rentabilidade		Custos Administrativos		Taxa Selic <sup>1</sup>
			semestral	anual	Evolução Nominal	CA/DT	
06/2003	283.562	2.735.221	10,37%	-----	-	28,6%	25,76%
12/2003	283.693	3.106.799	9,13%	19,42%	18,1%	30,7%	16,33%
06/2004	257.331	3.483.895	7,39%	-----	5,6%	33,4%	15,80%
12/2004	309.849	3.919.871	7,9%	15,32%	12,8%	32,0%	17,75%
06/2005	357.968	4.401.224	8,13%	-----	5,4%	29,8%	19,74%
12/2005	389.524	4.895.772	7,96%	16,08%	14,5%	28,9%	18,05%
06/2006	387.218	5.409.850	7,16%	-----	6,8%	30,0%	15,18%
12/2006	351.525	5.941.560	5,92%	13,02%	13,1%	30,3%	13,19%
06/2007	457.017	6.589.964	6,93%	-----	0,7%	31,0%	11,93%
12/2007	388.328	7.346.782	5,29%	12,13%	12,8%	30,9%	11,18%

1/ Taxa média diária, anualizada, praticada no último dia de cada semestre/fonte: [www.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br) – Economia e Finanças – Selic – Mercado de Títulos Públicos.

A título ilustrativo, sem desprezar outros fatores e tampouco as particularidades e especificidades do sistema cooperativista que, de fato, devem ser mensuradas, porém, com o intuito de alertar sobre as condições de competitividade, verifica-se que o sistema bancário se revela mais cuidadoso no controle de seus custos administrativos. Isso porque, entre junho de 2003 e dezembro de 2007, os 109 bancos médios, pequenos e micros existentes nessa última data-base aumentaram esses custos à taxa média anual de 7,7%, pouco acima do índice inflacionário, enquanto a participação em relação às despesas totais flutuou em torno de 20%<sup>37</sup>.

Como se vê, são preocupações com sustentabilidade que não se situam, e tampouco devem se situar, apenas no campo acadêmico. Mais que isso, há toda uma realidade que, se não percebida e corrigida a tempo, pode feri-la de morte, quando as ações já estão no campo das emergências e a prevenção está ultrapassada.

- **Diretriz de transparência**

Essa diretriz está essencialmente voltada para o aprimoramento da governança. Embora se saiba que parte desse aprimoramento depende de ações legislativas – afinal a Lei nº 5.764/1971 foi editada em ambiente diferenciado das atuais técnicas de administração –, algumas ações podem e devem ser adotadas para que o sistema acompanhe os passos da boa governança e diminua a assimetria de informações entre diretores e conselheiros.

Em sintonia com seu papel, o BCB desenvolveu, entre 2007 e 2008, o projeto Governança Cooperativa, em que, a partir de estudos e amplas pesquisas junto ao próprio segmento, fez diagnóstico e traçou diretrizes, consolidadas em cartilha, para o fortalecimento da governança em cooperativas de crédito no Brasil. Tais diretrizes, apresentadas em Seminário de 25 de abril de 2008 com presença representativa das lideranças do setor, indicam caminhos para que as cooperativas obtenham êxito em suas práticas de governança, sem prejuízo aos princípios e valores cooperativistas e em sintonia com nossa base legal e regulamentar.

Importante ressaltar que, a despeito do caráter voluntário para adesão a essas diretrizes, é importante que todos conheçam suas premissas, no intuito de subsidiar discussões internas destinadas ao fortalecimento da governança, em sintonia com a adequação inerente ao tipo e porte de cada

---

37 / Fonte: Sisbacen, Transação PCOS 200, ressaltado que, no intuito de evitar distorções, o cálculo das despesas totais considerou o valor líquido entre "Resultados de Transações com TVM" e "Rendas com TVM", por serem oriundos de operações da mesma natureza.

cooperativa. Com efeito, por ser uma sociedade de pessoas, é a qualidade dessas pessoas que faz um projeto cooperativista avançar, criar raízes e desenvolver-se de forma continuada, dentro de características próprias.

Essa qualidade pressupõe, por exemplo, envolvimento com a administração diária, o que, naturalmente, afasta o modelo empírico de múltiplas funções. Por isso, uma das principais diretrizes anunciadas é justamente a clara separação entre os papéis desempenhados pelos administradores com funções estratégicas (Conselho de Administração ou Diretoria) e por aqueles com funções executivas (Diretoria Executiva, Superintendência ou Gerência). Isso porque, hoje, segundo interpretações dadas ao artigo 47 da Lei Cooperativista, há simbiose entre esses dois Órgãos, o que, de certa forma, restringe a atuação da administração estratégica, diante da excessiva concentração do poder na figura do executivo principal.

Essas múltiplas funções, não raro, geram conflitos de interesse, como o exercício cumulativo de cargos no Conselho de Administração e na Diretoria Executiva, fato ainda mais agravado quando se acumulam também cargos em outras organizações. Atualmente, o grau de complexidade operacional e administrativa de uma cooperativa de porte médio exige conhecimento e dedicação de administradores e executivos superiores aos dos melhores gerentes.

Outra questão relevante, também abordada nas diretrizes, é o papel do Conselho Fiscal, que, segundo a lei, deve ser exercido “assídua e minuciosamente”, mas que nem sempre possui a desejada independência, por razões várias, desde dificuldades para encontrar candidatos, até estreita vinculação com conselheiros de administração e/ou diretores eleitos que, não raro, até indicam seus preferidos. Não há dúvida de que essa é uma questão delicada, na qual os extremos comprometem os resultados: de um lado, a inércia, estimuladora da permissividade; de outro, o excesso com base em porciúnculas políticas, engessador da gestão.

A solução, mais uma vez, passa pela capacitação e educação cooperativista, associada a grande dose de justiça e ética para que não se relegue o papel do Conselho Fiscal a mera formalidade, até mesmo pela responsabilidade civil, administrativa e penal que pode ser imputada, caso eventuais práticas indevidas não sejam regularmente apontadas em seus relatórios.

- **Diretriz de responsabilidade social**

É conhecido o potencial dos princípios cooperativistas para soerguer comunidades e levar cidadania a regiões mais carentes. Não sem propósito, o cooperativismo conta com benefícios trazidos pela legislação ordinária e complementar, sob percepção primária de que, ao investir em sua comunidade, há retorno para o Estado com geração de cidadã-

nia, emprego e renda. Por isso, todos devem estar vigilantes quanto a esses objetivos, de forma a não permitir o mau uso dos benefícios e, com ele, o risco de imagem e de retrocesso.

Isso vem bem a propósito da questão das sobras, que, diante de sua importância para a responsabilidade social, é exaustivamente abordada na Lei Cooperativista, desde a forma de distribuição até seu enquadramento como ato cooperativo. Entretanto, há ainda vácuo legal quanto à definição desse ato para efeitos fiscais, que, hoje, se dá por instrução normativa da Secretaria de Receita Federal (SRF) e, em alguns casos, até mesmo por decisão judicial.

Não se podem negar a extensão social do ato cooperativo e os benefícios dele decorrentes. Entretanto, a ausência de melhor definição permite o cultivo de terreno ideal para interpretações que favorecem a elisão por parte de alguns segmentos e dificultam o desenvolvimento de outros. Há entendimento assente da SRF de que o benefício fiscal ao ato cooperativo é para a sociedade – pessoa jurídica – que o gerou e que, nessas circunstâncias, pode ser utilizado, sem qualquer tributação, para fortalecimento patrimonial, via reservas legais ou estatutárias destinadas a atender o desenvolvimento do cooperativismo.

A partir desse entendimento, não falece dúvida de que os cooperados estão sujeitos à incidência de tributos em relação aos valores pagos, creditados ou capitalizados pela sociedade cooperativa em decorrência do ato cooperativo, mesmo quando se opta pelo retorno com fulcro no inciso VII do capítulo 4º da Lei Cooperativista<sup>38</sup>, uma vez que, a rigor, trata-se de novo fato gerador. A questão central, portanto, diz respeito ao tratamento fiscal a ser dado para o associado – pessoa física –, que recebe essa “devolução” por ter operado com a cooperativa em qualquer uma das modalidades permitidas.

Poderíamos desenvolver teses sobre esse assunto, algumas até favoráveis ao princípio de exceção fiscal, porém este livro não é fórum ideal para isso, em face de seu objetivo de levantar pontos para reflexão e também porque a matéria é alvo de discussões específicas no âmbito legislativo, com proposta de Projeto de Lei Complementar que finalmente venha definir o ato cooperativo em toda sua extensão.

O que não se discute mais é a vedação do capital como parâmetro de devolução, em face do contido no parágrafo 3º do art. 24 da mesma

---

38 / Trata do retorno das sobras líquidas do exercício proporcionalmente às operações realizadas pelo associado, salvo deliberação em contrário da Assembléia Geral.

lei<sup>39</sup>. Entretanto, é bom que se esclareça que referida restrição não é impeditiva para que, por decisão da Assembléia Geral, as sobras sejam utilizadas pelos associados para reforçar o capital das cooperativas, desde que previamente a eles creditadas, com efeitos fiscais decorrentes e simultânea capitalização.

## Conclusões

O objetivo dessa narrativa foi apresentar histórico do cooperativismo de crédito brasileiro, com foco na evolução normativa que se seguiu, principalmente a partir dos anos 90, e, em consequência, contabilizar os resultados atingidos. O ápice pretendido é registrar e consolidar o momento cooperativista vivenciado em junho de 2008, para os dados cadastrais, e dezembro de 2007, para os dados contábeis, comparativamente a períodos anteriores, mormente em dezembro de 2006, data-base da última edição deste livro. De maneira geral, não se registraram diferenças significativas entre o final de 2006 e junho de 2008, embora seja importante destacar a existência de ações em busca da economia de escala que, se ainda tímidas em relação às necessidades, pelo menos já denotam preocupações das lideranças com o futuro premente.

Exemplos disso – porém, em níveis abaixo das expectativas geradas após a reformulação normativa de 2003 – são: tendência crescente dos pontos de atendimento; crescimento dos depósitos e operações de crédito acima da média do sistema bancário tradicional; e movimentos de incorporação a partir de 2004. Nossa esperança é que, a exemplo das versões anteriores, a atualização desse trabalho também possa contribuir para reflexões por parte de todos aqueles que militam os nobres princípios cooperativistas.

Não há como deixar de repetir que a tarefa de juntar números não se esgota com tabelas e gráficos. O essencial é a sua interpretação, que, a bem do livre arbítrio, pode conduzir a conclusões outras que não aquelas espelhadas pelos autores. Ao trilhar o caminho da consolidação dos números, pautamo-nos não só pelos anseios do segmento, mas também pelo interesse público em acessar serviços financeiros de forma barata, transparente e justa, principalmente a quem se encontra distante dos

---

39 / Veda a distribuição de qualquer espécie de benefício às quotas-parte do capital ou outras vantagens ou privilégios, financeiros ou não, em favor de quaisquer associados ou terceiros, excetuando-se os juros até o máximo de 12% (doze por cento) ao ano que incidirão sobre a parte integralizada.

maiores centros. O cooperativismo de crédito é visto como um dos principais instrumentos para a consecução dessa meta. Entretanto, para isso, é necessário atender parâmetros de solidez e eficiência não apenas como produto de expressão quantitativa e de subsídio governamental, mas também de seu melhor ordenamento.

O desenvolvimento de plano de negócio foi ganho imensurável de qualidade, diante de seu potencial para qualificar decisões e envolver os interessados. Porém, ele não se esgota em si. É preciso que o setor tenha convicção de sua importância para nortear rumos em cenários que nem sempre estão de acordo com o projetado. Muito mais do que projeções, a arte de planejar, acompanhar e controlar é divisora entre sucesso e insucesso, diante da sinalização de situações que, tempestivamente corrigidas, reacendem caminhos.

O diagnóstico do sistema cooperativista atual nos permite reflexões quanto aos desafios de subsistir com competitividade em cenário de menor custo de intermediação. O que se procurou aqui foi sinalizar situações de risco que, a rigor, são de conhecimento do próprio segmento, embora nem sempre sejam de fácil solução. Entretanto, a partir de seu diagnóstico – onde estamos – é possível pelo menos refletir sobre para onde queremos ir, o que envolve a prevenção como contraponto ao labirinto das emergências, quando tudo fica mais difícil.

É necessário esclarecer também que o diagnóstico aqui expresso é resultado de observações do conjunto, que, como todos sabem, nem sempre representa o somatório das partes. Como não há bom conjunto sem partes saudáveis, não são desprezíveis os sinais para que, a partir do objetivo de aumentar a participação no SFN, como queremos todos, e das informações aqui consolidadas, seja possível inferir do planejamento estratégico do sistema cooperativista premissas de sustentabilidade, transparência e responsabilidade social que ajudem a conduzir o cooperativismo de crédito para outros patamares. Faz sentido, portanto, proposição de agenda positiva de curto, médio e longo prazos que, entre outros, contemple os seguintes temas:

- ordenamento da ocupação territorial e, com ele, ampliação do número de municípios atendidos, via, principalmente, unidades locais;
- crescimento vertical via incorporações preventivas de cooperativas e projetos e estímulo à estrutura em três níveis;
- aumento da oferta e da qualidade dos serviços financeiros, com objetivo de atender às necessidades dos cooperados;



- qualificação de dirigentes e colaboradores e disseminação da cultura cooperativista junto aos associados, como fonte de estímulo ao uso de seus serviços e efetiva participação;
- governança que aumente a transparência e o envolvimento dos dirigentes e conselheiros com o dia-a-dia da cooperativa;
- compartilhamento de tecnologias e serviços;
- fundo garantidor único – perspectivas para sua implementação.

Finalmente, não custa ratificar que grande parte dessa agenda prescinde de base regulamentar e que, nesse campo, eventuais passos subseqüentes estão, necessariamente, atrelados à evolução do setor e à sua qualidade institucional, especialmente em relação aos itens assinalados. Essa qualidade constitui-se, sem dúvida, na melhor credencial para a abertura de novos caminhos, sob qualquer perspectiva.

## Microcrédito

Embora, segundo Dantas (2005)<sup>40</sup>, a atividade de microcrédito exista no País desde 1973 – portanto, antes da experiência de Bangladesh comentada na parte introdutória deste livro –, 1999 marca o início de grandes mudanças no setor. Primeiro, porque a Lei nº 9.790/1999 abriu para a ONG de microcrédito a possibilidade de atuar qualificada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) e permitiu a ampliação de sua capacidade operativa mediante o acesso a recursos públicos, com a utilização do Termo de Parceria. Depois, porque foram expedidas duas Medidas Provisórias (nºs 1.914 e 1.894)<sup>41</sup> que estabeleceram as linhas gerais de atuação da atividade no Brasil.

Durante os estudos desenvolvidos no período de 1995 a 1999, que serviram de base para a construção do marco legal e regulatório – com o apoio do Conselho da Comunidade Solidária<sup>42</sup> –, foram discutidos dois modelos que, na verdade, são duas correntes de pensamento, ligadas ao escopo do atendimento ao cliente do microcrédito. A pri-

40 / Em 1973, foi criada uma ONG com atuação em Pernambuco e na Bahia, denominada União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações (Programa Uno), com apoio da ONG denominada *Acción Internacional* (que na época se chamava Aitec) e de empresários locais (associações comerciais e federação das indústrias), que formavam os conselhos.

41 / A MP nº 1.914, atual MP nº 2.172-32, de 23 de agosto de 2001, trata de estipulações usurárias em contratos, e a MP nº 1.894, convertida na Lei nº 10.194, de 14 de fevereiro de 2001, criou as SCMs.

42 / Conforme detalhado no capítulo Envolvimento do Banco Central do Brasil (pág. 61).

meira, denominada **desenvolvimentista**, defende que os esforços dos programas de microcrédito devam estar voltados ao combate à problemática estrutural da pobreza; entende a IMF como um agente de desenvolvimento social; e estabelece que o crédito deve estar vinculado a outras formas de apoio ao pequeno empreendedor, sem as quais não haveria como romper a linha de pobreza sob a qual este se encontra (capacitação técnico-gerencial, suporte à comercialização, experiências de vida comunitária, entre outras). A segunda, denominada **minimalista**, entende que uma IMF só deve cumprir sua função se atingir a sustentabilidade e, por isso, oferecer apenas serviços financeiros com a melhor qualidade possível, sem atrelá-los à capacitação prévia.

No caso brasileiro, a IMF regulada foi criada de acordo com o modelo minimalista, pelas seguintes razões:

- esse modelo tem mais condições de atingir a auto-sustentabilidade, já que o desenvolvimentista, para isso, teria de cortar custos com despesas administrativas e operacionais – justamente aquelas destinadas à capacitação de clientes;
- o modelo desenvolvimentista precisa, portanto, ser subsidiado ou sofrerá dilapidação de patrimônio;
- a eficácia dos eventos de capacitação é bastante duvidosa e, na esmagadora maioria das experiências conhecidas, os tomadores participam com pouquíssimo interesse, apenas considerando a perspectiva de receber o crédito.

As IMFs brasileiras reguladas, então denominadas Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCMs)<sup>43</sup>, foram criadas pela Medida Provisória nº 1.894-24, de 23 de novembro de 1999<sup>44</sup>, com o objeto social exclusivo de conceder financiamentos a pessoas físicas e microempresas, com vistas à viabilização de empreendimentos de natureza profissional, comercial ou industrial, de pequeno porte, equiparando-se às instituições financeiras para os efeitos da legislação em vigor.

A criação dessas IMFs também atendeu à forte pressão do mercado, que buscava novas fontes de financiamento, partindo da premissa de que os investidores se sentem mais seguros para aplicar em sociedades

43 / Mais tarde, com a promulgação da Lei nº 11.524, em setembro de 2007, passaram a ser denominadas Sociedades de Crédito ao Microempreendedor e à **Empresa de Pequeno Porte**, mantida a sigla SCM.

44 / Em seguida substituída pelas MPs nºs 1.958 e 2.082, sendo esta transformada na Lei nº 10.194, de 14 de fevereiro de 2001.

com modelos institucionais definidos e supervisionados por entidades federais.

As SCMs foram inicialmente regulamentadas pela Resolução do CMN nº 2.627/1999, com a estratégia de partir de modelo conservador, do ponto de vista da regulamentação prudencial, para gradualmente sofrer aperfeiçoamentos, uma vez constatada qualidade na forma de atuação e aderência aos princípios que nortearam sua criação.

Dentro dessa linha, em 26 de julho de 2001, a Resolução nº 2.627 foi revogada pela nº 2.874, que trouxe os aperfeiçoamentos resumidos a seguir, no Quadro 6.

**Quadro 6 – Aperfeiçoamentos trazidos pela Resolução nº 2.874**

RESOLUÇÃO Nº 2.627 (revogada)	RESOLUÇÃO Nº 2.874
Exigência de formação com um mínimo de 50% de ações ordinárias	Revogada
Autorização para transformar Oscip em SCM	Oscip especializada em microcrédito pode controlar SCM
Restringia a atuação a uma região definida em seu estatuto	Revogada
Vedava a transformação em outra instituição integrante do SFN	Revogada
Vedava a participação societária no capital de outras empresas	Veda a participação societária apenas em IF e demais entidades autorizadas a funcionar pelo BCB
SCM podia instalar postos apenas dentro da área de atuação	Cria o Posto de Atendimento de Microcrédito (PAM), que pode ser fixo ou móvel e instalado em qualquer localidade

Outro aperfeiçoamento veio com a edição, em 17 de dezembro de 2003, da Resolução nº 3.156, que estende a faculdade de contratação de correspondente no País – de que trata a Resolução nº 3.110, de 31 de julho de 2003 – às outras instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo BCB até então não contempladas naquela regulamentação, como era o caso das SCMs.

Posteriormente, em 25 de abril de 2005, a Lei nº 11.110, que criou o PNMPO, permitiu que as SCMs prestassem outros serviços financeiros além do crédito, ao dar a seguinte redação ao inciso I do *caput* do art. 1º da Lei nº 10.194/2001:

Art. 1º (...)

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

Em seu art. 1º, § 6º, inciso III, esse mesmo diploma legal também inclui as SCMs no rol das instituições de microcrédito produtivo e orientado, passíveis, portanto, de participar do programa.

Já o inciso II do art. 4º da Resolução nº 3.454, de 30 de maio de 2007 (a seguir transcrito), deixa claro a possibilidade de aplicação em depósitos a prazo de instituições financeiras por parte das SCM, que é também a única instituição que pode fazê-lo.

Art. 4º Ficam vedadas

I – a captação das seguintes modalidades de depósito:

a) de aviso prévio;

b) de acionistas representados por recibos inegociáveis de depósitos não movimentáveis por cheque; e

c) de reaplicação automática;

II – a captação de depósitos a prazo de instituições financeiras, exceto de sociedades de crédito ao micro-empendedor.

Em 24 de setembro de 2007, foi promulgada a Lei nº 11.524, que estabelece, em seu art. 11, a seguir transcrito, importante avanço para as SCMs, ao abrir seu leque operacional para empresas de pequeno porte.

Art. 11. O art. 1º da Lei no 10.194, de 14 de fevereiro de 2001, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 1º É autorizada a constituição de Sociedades de Crédito ao Microempendedor e à Empresa de Pequeno Porte, as quais:

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

Aberto o caminho para mais um avanço regulamentar, pavimentado pelo bom desempenho das SCM (veja Situação Atual das SCMs, à fl. 103), o CMN, atendendo reivindicações de entidade de classe e com base em análises dos setores técnicos do BCB, expediu a Resolução nº 3.567, em 29 de maio de 2008, que trouxe os comandos principais a seguir elencados:

- a expressão “Sociedade de Crédito ao Microempreendedor e à Empresa de Pequeno Porte” deve constar da denominação social das sociedades referidas neste artigo, vedado o emprego da palavra “banco”, embora facultado às SCMs em funcionamento manter a denominação social atual;
- mantém a possibilidade de o controle de SCM ser exercido por Oscip;
- veda expressamente a participação societária, direta ou indireta, do setor público no capital das SCMs;
- aumenta o valor do capital realizado e patrimônio líquido mínimos para R\$200.000,00 (duzentos mil reais);
- aumenta o limite de endividamento, que era de cinco vezes o patrimônio líquido, para dez vezes, considerando as obrigações do passivo circulante, as coobrigações por cessão de créditos e as garantias prestadas, e descontando as aplicações em títulos públicos federais;
- altera a forma de cálculo de exposição por cliente, que era de R\$10 mil, para 5% (cinco por cento) do patrimônio líquido ajustado pelas contas de resultado;
- além de atuarem na prestação de serviço de correspondente no País, nos termos da regulamentação em vigor, é permitida às SCMs, exclusivamente, a realização das seguintes operações:
  - concessão de financiamentos e prestação de garantias às microempresas ou empresas de pequeno porte, conforme definidas no Capítulo II – Da Definição de Microempresa e de Empresa de Pequeno Porte, da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, bem como a pessoas físicas no desempenho das atividades relativas ao seu objeto social, definido em lei;
  - aplicação de disponibilidades de caixa no mercado financeiro, inclusive em depósitos à vista ou em depósitos interfinanceiros, observadas eventuais restrições legais e regulamentares específicas de cada aplicação;
  - aquisição de créditos concedidos em conformidade com seu objeto social;
  - cessão de créditos, inclusive a companhias securitizadoras de créditos financeiros, na forma da regulamentação em vigor;

- obtenção de repasses e empréstimos originários de instituições financeiras nacionais e estrangeiras, entidades nacionais e estrangeiras voltadas para ações de fomento e desenvolvimento, incluídas as Oscips, e fundos oficiais;
- captação de depósito interfinanceiro vinculado a operações de microfinanças (DIM), na forma da Circular nº 3.197, de 31 de julho de 2003;
- as SCMs devem prestar, nos termos estabelecidos na regulamentação em vigor, informações ao Sistema de Informações de Crédito do Banco Central (SCR).

Paralelamente a esses ajustes legais e regulamentares, foram também baixadas, pelo BCB, as circulares e a carta-circular descritas no Quadro a seguir, envolvendo temas do interesse das SCMs.

### Quadro 7 – Normas expedidas pelo BCB

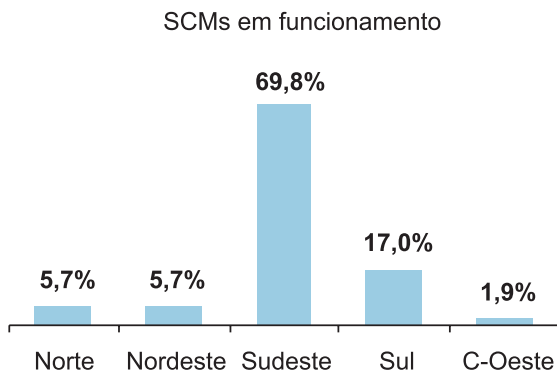
CIRCULAR	ASSUNTO
Circular nº 2.964, de 3/2/2000	Estabelece a obrigatoriedade da elaboração, remessa e publicação de demonstrações financeiras por SCMs.
Circular nº 3.172, de 30/12/2002	Estabelece procedimentos relativamente ao exercício de cargos em órgãos estatutários de instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil.
Circular nº 3.180, de 26/2/2003	Dispõe sobre procedimentos complementares a serem observados pelas instituições financeiras, demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil e administradoras de consórcio, relativamente à instrução de processos.
Circular nº 3.182, de 6/3/2003	Dispõe sobre os procedimentos de autorização para funcionamento, transferência de controle societário, reorganização societária e cancelamento da autorização para funcionamento de sociedade de crédito ao microempreendedor, bem como de instalação de posto de atendimento ao microempreendedor.
Circular nº 3.197, de 31/7/2003	Dispõe sobre a realização de depósitos interfinanceiros vinculados a operações de microfinanças.
Circular nº 3.218, de 8/1/2004	Altera disposições relativas aos requisitos e procedimentos para a constituição, a autorização para funcionamento, a transferência de controle societário e a reorganização societária de instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, bem como ao exercício de cargos.
Circular nº 3.310, de 11/1/2006	Estabelece procedimentos para a remessa de informações mensais de clientes, no âmbito do sistema Central de Risco de Crédito (CRC) e do Sistema de Informações de Crédito do Banco Central (SCR).
Carta-Circular nº 2.898, de 29/2/2000	Cria no Cosif atributo para as SCMs.

### Situação atual das SCMs

Decorridos nove anos da implementação do modelo SCM, encontram-se em funcionamento, em dezembro de 2007, 53 sociedades, fortemente concentradas na região Sudeste, como mostra o Gráfico a seguir, e com grande penetração nas cidades de médio e grande porte do interior, o que confirma a vocação de buscar nichos de mercado específicos, inerente ao projeto.

### Gráfico 11 – Distribuição regional e atuação das SCM

Dez/2007



Baseada em experiências de sucesso em outros países<sup>45</sup>, a previsão regulamentar que permite a uma Oscip ser dona de SCM, mediante prévia autorização do BCB, cria condições para que essa Oscip controladora possa continuar atuando nas camadas mais pobres, enquanto sua SCM controlada busca nichos de microcrédito com fins comerciais, fechando-se, assim, um círculo virtuoso por sua objetividade e sustentabilidade.

Entretanto, como prova de que nem sempre a boa intenção normativa obtém a resposta esperada, não ingressou no Banco Central do Brasil, pelo menos até o fechamento desta edição, qualquer pedido com esse objetivo, apesar dos diversos esforços de divulgação do modelo e das outras vantagens comentados no capítulo “O mercado microfinanceiro mundial” deste livro (pág. 15). Os principais motivos para esse desinteresse estão também elencados no mencionado capítulo, com destaque, no caso brasileiro, para o baixo nível de profissionalização dos responsáveis pela gestão das Oscips e para o temor da supervisão e dos custos de observância.

Das SCMs criadas até agora, cerca de 60% são de propriedade de novos investidores, sendo as demais constituídas por empreendedores com experiência em empresas de fomento mercantil (*factoring*) que, sob o manto da estrutura formal, buscam, na maioria dos casos, melhorar

45 / Merece destaque o caso boliviano em que uma ONG de microcrédito que iniciou operações em 1986, com projeto-piloto de vendedores urbanos, se tornou controladora de banco privado comercial (Banco Sol), especializado no atendimento a microempresas do setor formal e informal. Hoje, os clientes são 75% mulheres. A média de financiamento é de U\$500, com taxa de juros a valor de mercado e prazo de financiamento que varia de dois a doze meses. A garantia pode ser real, com avalista ou solidária.

sua imagem junto ao público, como forma de angariar mais clientes. A Tabela 24 mostra a boa evolução das SCMs.

**Tabela 24 – Evolução dos agregados financeiros das SCM**

Em R\$ mil

Período	Quantidade	Patrimônio líquido	Ativos totais <sup>1</sup>	Operações de crédito	Contas de passivo <sup>2</sup>
2000 Dez	11	2 075	2 262	1 146	187
2001 Dez	23	4 894	7 636	4 734	2 743
2002 Dez	37	7 411	14 680	10 831	7 270
2003 Dez	49	18 014	29 889	17 661	11 875
2004 Dez	51	31 328	42 217	27 206	10 889
2005 Dez	55	43 540	60 844	43 935	17 304
2006 Dez	56	46.791	64.927	47.655	18.136
2007 Dez	53	49 576	73 901	51 006	24 324

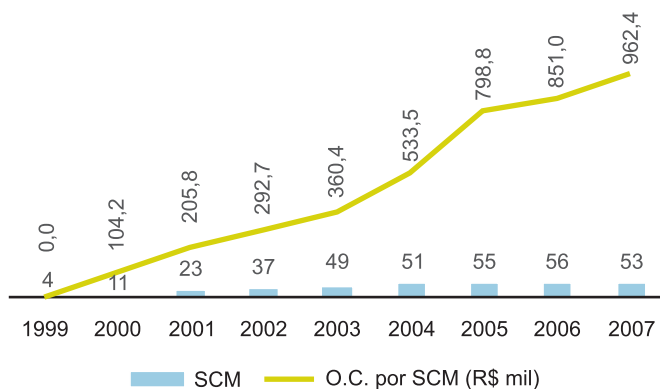
Fonte: Relatório de Estabilidade Financeira do BCB.

1/ Excluídas as contas de compensação, mas incluídas as operações de crédito.

2/ Referem-se ao passivo total, excluídos as contas de compensação e o patrimônio líquido.

Como visto, há um processo evolutivo em todos os agregados financeiros apresentados, mesmo considerando a relativa estabilidade em termos de quantidade de instituições, a partir de 2003. Quando se analisam dados relativos, como valor médio dos empréstimos por SCM, verifica-se tendência de aumento bastante acentuada, sugerindo a busca por nichos de maior interesse comercial, conforme demonstra o Gráfico 12.

**Gráfico 12 – Operações de crédito por SCM**





## Formas de atuar com microcrédito no Brasil

Com base nas disposições da Lei nº 10.194, de 14 de fevereiro de 2001, e da Medida Provisória nº 2.172-32, de 23 de agosto de 2001<sup>46</sup>; nos aprimoramentos introduzidos pela Resolução nº 3.567, em 29 de maio de 1998; nas demais leis e normas em vigor; e nas diversas experiências surgidas no País, é possível resumir as seguintes modalidades de atuação com microcrédito no Brasil:

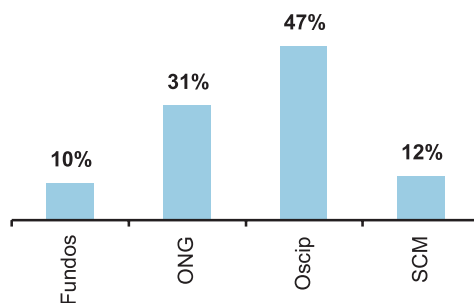
- sem fins lucrativos:
  - pessoas jurídicas de direito privado (ONG), sujeitas a restrições quanto aos juros praticados (máximo de 12% a.a.);
  - fundos públicos estaduais ou municipais (bancos do povo), administrados por autarquias, departamentos ou outras formas previstas em lei, também sujeitas a restrições quanto aos juros (máximo de 12% a.a.);
  - Oscips, de que trata a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, devidamente registradas no Ministério da Justiça, não sujeitas a restrições quanto a estipulações usuárias (taxas de juros livres);
- com objetivo de lucro:
  - SCM autorizada pelo Banco Central, controlada por qualquer pessoa física ou jurídica, inclusive instituição financeira privada e Oscip;
  - diretamente, por intermédio de qualquer instituição financeira que trabalhe com oferta de crédito junto ao público, inclusive sob a forma de departamento ou carteira especializada.

O Poder Público também participa indiretamente, fomentando entidades especializadas, como é o caso do BNDES, do Banco Popular do Brasil e de algumas agências de fomento; ou diretamente, por intermédio de banco público com carteira especializada, como é o caso do programa Crediamigo, do Banco do Nordeste.

Fontes (2003), ao apresentar pesquisa levada a efeito pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), denominada “Expansão do Setor de Microfinanças no Brasil”, defende que está acontecendo um forte movimento de transformação nos últimos anos, de ONG de microcrédito para Oscip. O Gráfico 13, que mostra a distribuição de entidades de microcrédito por tipo, revela a supremacia do modelo Oscip<sup>47</sup>.

46 / Trata de nulidade de disposições contratuais com estipulações usuárias (Lei da Usura).

47 / Apesar da defasagem na base de informações, pesquisas amostrais feitas pelos autores confirmam que a distribuição apresentada permanece praticamente a mesma.

**Gráfico 13 – Entidades de microcrédito por tipo**

Fonte: Ibam – Mar/2002

### Conclusões e expectativas

Nos últimos anos, o microcrédito tem crescido na América Latina e no Caribe, tanto em razão da quantidade de IMFs reguladas quanto pelo aumento do volume de operações realizadas por essas IMFs e pelas instituições financeiras tradicionais, que antes não se interessavam por esse nicho. A supervisão bancária desses países tem buscado, assim, estabelecer normas apropriadas de regulamentação, procurando, de um lado, proteger depositantes e, de outro, mitigar riscos inerentes ao negócio financeiro, de modo a atrair investidores privados. No caso brasileiro, embora a IMF regulada (SCM) não capte depósito do público, a ela são aplicáveis regras prudenciais semelhantes às demais instituições financeiras.

No campo conjuntural, é inegável que as políticas públicas voltadas para a melhor distribuição de renda do País, principalmente aquelas adotadas a partir de 2003, aliadas às medidas de controle inflacionário adotadas pelo BCB, essenciais para que essas políticas sejam eficazes, provocaram um gradual e consistente aumento das classes de menor renda. Reagindo a esse fenômeno, o sistema bancário tradicional brasileiro tem aumentado a oferta de serviços financeiros para populações antes não atendidas, principalmente para empréstimos sem destinação específica.

Na esteira desse movimento, a expectativa é que haja uma natural ampliação do investimento privado para operações de microcrédito, portanto voltado para microempreendedores, até como resposta aos diversos ajustes do marco legal e regulamentar comentados no início deste capítulo (pág. 71).

Outro desafio, trazido pela experiência internacional, é o fato de a população situada na faixa próxima à linha da pobreza (renda *per capita*

inferior a US\$1,00 por dia) não conseguir ser cliente de programa de microcrédito rentável. Também parece que os ganhos de produtividade não se concretizam sem os níveis de organização típicos das instituições um pouco mais capitalizadas. Há uma aparente incompatibilidade entre a auto-sustentabilidade, sempre buscada como a prática ideal para experiências duráveis, e a necessidade de atendimento aos mais pobres.

Uma das possíveis respostas a esse desafio, conforme já comentado, está na previsão regulamentar que permite a uma Oscip controlar uma SCM. Espera-se, dessa forma, criar as condições para que a Oscip controladora continue atuando nas camadas mais carentes, enquanto sua SCM controlada busca nichos de microcrédito com maior rentabilidade, democratizando o lucro da empresa comercial.

Como suporte para o trabalho de supervisão bancária, as normas em vigor aplicáveis às SCMs buscaram, ao mesmo tempo, diminuir custos (dispensa de despesas com publicações e com firmas de auditoria, por exemplo) e criar mecanismos que minimizem os desvios de modelo.

Como as SCMs visam ao lucro, é obrigação do órgão responsável pela regulamentação cuidar para que possíveis ajustes nos controles e limites operacionais não descaracterizem o projeto de tal modo que o objetivo principal – aumento da oferta do microcrédito para populações de baixa renda – acabe não sendo atingido.

O Banco Central, em harmonia com os demais esforços governamentais e ouvidas as entidades representativas de classe, busca, continuamente, o aperfeiçoamento do atual modelo regulamentar, sem deixar de lado critérios de solidez institucional presentes em todas as instituições supervisionadas pela autoridade monetária.

## Correspondentes no País

Num país de dimensões continentais como o Brasil, torna-se de fundamental importância a existência de mecanismos que facilitem a remessa de recursos para as mais diversas regiões, principalmente para aquelas cuja realidade socioeconômica torna inviável a existência de entidades financeiras.

Por isso, os instrumentos da ordem de pagamento e da cobrança de cheques surgiram no País junto com os bancos e sempre cumpriram importante papel na transferência de valores para localidades distantes. Por seu intermédio, tem sido possível não apenas a movimentação desses valores, mas também a liquidação de cheques que circulam em praça desassistida ou com deficiência de serviços bancários.

## Evolução normativa

A primeira vez que o serviço de correspondente figurou em regulamentos brasileiros foi em 15 de outubro de 1973, com o advento da Circular nº 220, que estabeleceu as seguintes condições para que estabelecimentos bancários firmassem contratos com pessoas jurídicas:

- permitia a execução de ordens de pagamento, ativas ou passivas, e o desconto de cheques;
- vedava expressamente outro tipo de operação (depósitos, empréstimos etc.), exceto quando o contratado pertencia ao Sistema de Distribuição (Lei nº 4.728);
- obrigava a comunicação ao Banco Central.

Em 1979, a Resolução nº 562 facultou a realização dos seguintes serviços a serem executados por correspondentes contratados apenas pelas Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimentos (SCFI):

- encaminhamento de pedidos de financiamento;
- análise de crédito e de cadastro;
- execução de cobrança amigável;
- outros serviços de controle, inclusive processamento de dados.

Entretanto, o divisor de águas aconteceu em 25 de agosto de 1999, quando foi editada a Resolução nº 2.640 (aperfeiçoada pela Resolução nº 2.707<sup>48</sup>, de 30 de março de 2000), que facultou, aos bancos múltiplos com carteira comercial, aos bancos comerciais e à Caixa Econômica Federal, a contratação de correspondentes no País para a prestação dos seguintes serviços<sup>49</sup>:

- recepção e encaminhamento de propostas de abertura de contas de depósitos à vista, a prazo e de poupança;
- recebimentos e pagamentos relativos a contas de depósitos à vista, a prazo e de poupança, bem como a aplicações e resgates em fundos de investimento;

48 / Inicialmente, a Resolução nº 2.640 limitava a atuação dos correspondentes exclusivamente a praças desassistidas de agência bancária, Posto de Atendimento Bancário (PAB) ou Posto Avançado de Atendimento (PAA).

49 / A contratação de empresa para prestar os serviços referidos nos itens I e II depende de prévia autorização do Banco Central, sendo que as demais devem ser objeto de comunicação.

- recebimentos e pagamentos decorrentes de convênios de prestação de serviços mantidos pelo contratante na forma da regulamentação em vigor;
- execução ativa ou passiva de ordens de pagamento em nome do contratante;
- recepção e encaminhamento de pedidos de empréstimos e de financiamentos;
- análise de crédito e cadastro;
- execução de cobrança de títulos;
- outros serviços de controle, inclusive processamento de dados, das operações pactuadas;
- outras atividades, a critério do Banco Central.

Importante ressaltar que as tarefas terceirizadas pelos contratos de correspondentes são meramente de cunho acessório às atividades privativas das instituições financeiras, não implicando cessão a terceiros de autorização concedida em caráter exclusivo pelo Banco Central.

Em 25 de abril de 2002, o CMN expediu a Resolução nº 2.953, que introduziu os seguintes aperfeiçoamentos:

- facultou ao correspondente contratado a tarefa de identificar o cliente no momento da abertura da conta, não desonerando o gerente responsável pela abertura da conta de depósito nem o diretor designado também responsável, desde que instituídos mecanismos eficientes de controles internos por parte da instituição financeira contratante;
- permitiu que os serviços notariais e de registro (cartórios) de que trata a Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, fossem contratados como correspondentes no País.

Posteriormente, a Resolução nº 3.110, de 31 de julho de 2003, consolidou as normas até então editadas sobre o assunto e introduziu a possibilidade de: i) contratação de correspondentes por parte de outros tipos de instituição financeira; ii) substabelecimento do contrato a terceiros; e iii) utilização de novos produtos.

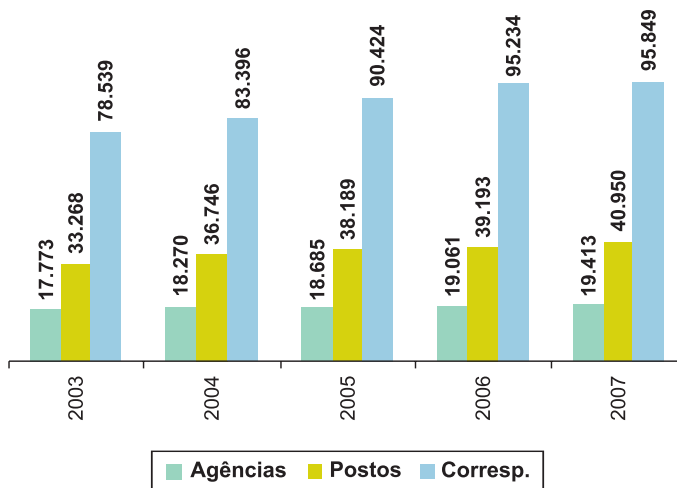
Finalmente, a Resolução nº 3.156, de 17 de dezembro de 2003, permitiu que pudesse também ser contratante qualquer instituição autorizada a funcionar pelo Banco Central.

Convém destacar os seguintes aspectos, relativos à atuação dos correspondentes no País, frutos dos diversos aperfeiçoamentos normativos:

- os elementos relacionados com segurança bancária, sigilo, lavagem de dinheiro e regularidade das operações são de responsabilidade da contratante;
- não é permitida a contratação de pessoa jurídica que tenha por objeto social exclusivo ser correspondente;
- a contratação de correspondente que tenha em sua denominação o vocábulo “banco” depende de prévia autorização do Banco Central.

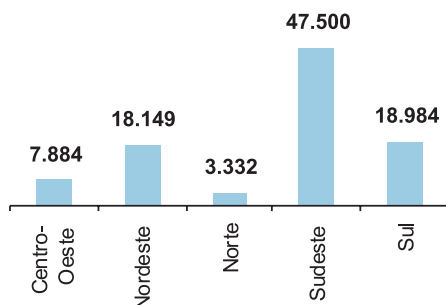
Em resposta a esse esforço de ajuste normativo, o sistema tem feito sua parte, ao ampliar, por esse canal, a rede de atendimento. De fato, conforme demonstrado no Gráfico 14, a quantidade de pontos de atendimento de correspondentes no País tem se mantido acima da de agências na faixa de cinco vezes, nos últimos cinco anos. Em 2007, havia aproximadamente 96 mil pontos de atendimento de correspondentes instalados no País.

**Gráfico 14 – Dependências de instituições financeiras**



Seguindo a tendência de concentração econômica que se verifica no País, desses 96 mil pontos, 50% estão instalados na região Sudeste, em 2007, conforme demonstrado no Gráfico 15.

**Gráfico 15 – Distribuição dos pontos de atendimento de correspondentes no País, por região, em 2007**



Entretanto, essa concentração já foi bem maior. O uso de correspondentes no País, portanto, parece ter também o efeito de inverter essa tendência de concentração na região Sudeste, cuja participação passou de 66% em 2000, para 50% em 2007, conforme demonstrado na Tabela 25.

**Tabela 25 – Correspondentes no País – Evolução dos pontos de atendimento por região**

Região	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Centro-Oeste	3.482	3.778	4.114	4.334	4.579	4.998	7.766	7.884
Nordeste	7.450	9.241	9.701	10.276	11.167	13.134	18.092	18.149
Norte	2.837	3.066	3.236	3.399	3.513	3.774	3.134	3.332
Sudeste	42.116	45.485	48.202	50.852	53.756	57.328	49.084	47.500
Sul	7.624	8.359	9.014	9.678	10.381	11.190	17.158	18.984
Brasil	63.509	69.929	74.267	78.539	83.396	90.424	95.234	95.849
% Sudeste	66,32%	65,04%	64,90%	64,75%	64,46%	63,40%	51,54%	49,56%

Conforme demonstrado na Tabela 26<sup>50</sup>, é impressionante o crescimento da quantidade de pagamentos e recebimentos realizados por intermédio dos correspondentes no País desde 2001. Em 2007, foi 1,6 bilhão no total, ou 6 milhões de transações por dia (250 dias úteis). O número de operações de crédito viabilizadas por esse canal também chama a atenção pela velocidade de crescimento até atingir o montante de 513 mil em 2007, atividades que têm reflexos socioeconômicos imediatos

50 / Valores diferentes dos apresentados na edição anterior deste livro, então calculados por amostragem que representava aproximadamente 70% dos pontos de atendimento, composta por: Bradesco, BMG, *Lemon Bank*, Nossa Caixa, Banco Popular do Brasil, Caixa Econômica Federal e ABN Amro Real.

para as quarenta milhões de pessoas desbancarizadas que vivem nas periferias das grandes cidades e para outro tanto que sobrevive nas regiões mais carentes do País.

**Tabela 26 – Correspondentes no País – Informações básicas**

Quantidade de operações (em milhares) <sup>1</sup>						
Ano	Pagamentos e Recebimentos	Consultas Extrato /	Depósitos	Operações de crédito	Saques	Pontos de atendimento
2001	696.573	4.177	3.876	0	1.345	70
2002	773.573	13.446	10.209	9	3.695	74
2003	873.167	28.710	24.667	71	138.235	79
2004	1.069.256	51.589	48.381	129	194.206	84
2005	1.518.522	85.229	71.374	127	128.204	90
2006	1.337.060	99.120	83.420	286	252.590	95
2007	1.611.450	134.637	98.964	513	299.984	96
1/ Valor das operações (em R\$ milhões)						
2001	29.642,34	–	622,21	0,01	816,53	–
2002	36.436,81	–	1.721,40	4,41	3.029,24	–
2003	42.244,89	–	3.163,53	21,30	10.758,32	–
2004	87.236,70	–	12.903,96	67,51	23.928,23	–
2005	127.287,16	–	18.849,64	91,46	23.632,61	–
2006	137.509,51	–	22.404,98	385,24	41.621,33	–
2007	195.956,74	–	27.171,78	822,17	55.880,45	–

Fonte: Departamento de Operações Bancárias, BCB.

1/ Soma das parcelas mensais.

Importante destacar que, dos 95.849 pontos de atendimento, cerca de 17.000 (18%) foram autorizados a funcionar pelo BCB. Os demais, por não operarem com recepção e encaminhamento de propostas de abertura de contas de depósitos à vista, a prazo e de poupança nem com recebimentos e pagamentos relativos a contas de depósitos à vista, a prazo e de poupança, bem como a aplicações e resgates em fundos de investimento, foram instalados mediante simples registro no BCB, sem autorização prévia.

A importância dos correspondentes para a população de baixa renda foi também destacada pela pesquisa Ecinf 2003, do IBGE, que aponta, conforme demonstrado na Tabela 4 (pág. 28), que a maior parte das empresas do setor informal com até cinco empregados (37%) efetuava pagamentos por meio de correspondente no País.



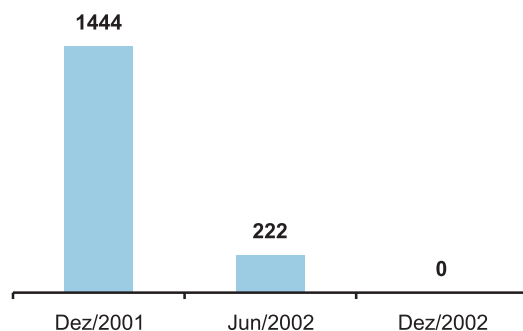
## Correspondentes no País – Conclusões

Esse mecanismo representa talvez a mais promissora forma de se melhorar a oferta de serviços financeiros para as populações com baixo IDH. Os números já mencionados no presente trabalho corroboram essa afirmativa e chamam a atenção de entidades multilaterais como o Banco Mundial e de supervisores bancários e responsáveis por políticas de estímulo às microfinanças em países como África do Sul, Bolívia, Chile, Colômbia, Cuba, El Salvador, Índia, México e Vietnã, que buscam conhecer melhor a experiência brasileira.

Um dos principais motivos desse sucesso tem sido o envolvimento de instituições financeiras de grande rede no projeto, como a Caixa Econômica Federal, com sua vasta rede de casas lotéricas; o Banco Bradesco S.A., que firmou contrato de correspondente com os Correios no projeto Banco Postal; e, mais recentemente, o Banco do Brasil S.A., com a criação da subsidiária denominada Banco Popular do Brasil S.A.

Com esses comentários, conclui-se que, embora ainda haja muito por fazer, o resultado do esforço do Banco Central, principalmente em resposta à prioridade dada pelo governo federal às microfinanças, é bastante expressivo, quer se analise a problemática do atendimento do ponto de vista qualitativo, quer do ponto de vista quantitativo. Não bastassem todos esses argumentos, restaria patente o fato de que, desde dezembro de 2002, não existem mais municípios desassistidos, conforme demonstrado no Gráfico 16.

**Gráfico 16 – Municípios desassistidos**



## Medidas de estímulo às microfinanças a partir de 2003

Em 25 de junho de 2003, durante solenidade no Palácio do Planalto, foram anunciadas outras medidas que objetivam ampliar a oferta de serviços financeiros à população de baixa renda. As principais foram a possibilidade de abertura de contas simplificadas (bancarização), a criação de mecanismo que estimula oferta de crédito com base nos valores recolhidos em depósitos à vista (microfinanças) e a formatação de cooperativas de crédito de livre associação, sobre a qual já tecemos comentários no presente trabalho.

### Contas simplificadas (bancarização)

Embora o Brasil apresente número expressivo de cidadãos sem acesso a conta bancária, a quantidade dessas contas tem crescido mais que a população. Como demonstrado na Tabela 27, a rede bancária registrou, de 2001 a 2007, aumento de 43% no número de contas-correntes, que evoluíram de 43 milhões para 62 milhões no período. Já o número de contas-poupança cresceu 60% no mesmo período, passando de 51 milhões em 2001 para 82 milhões em 2007. O número de contas simplificadas<sup>51</sup>, entretanto, foi o que mais cresceu (quase 90%), considerando-se apenas o período que vai de 2004 a 2007.

**Tabela 27 – Acesso a contas bancárias**

Valores em milhões de R\$

Tipo	período							Variação 2001-2007
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
Cientes contas correntes (dep. vista)	43,3	45,6	45,9	50,4	53,7	59,5	61,9	42,9%
Cientes de poupança	51,2	58,2	62,4	67,9	70,8	76,8	82,1	60,4%
Cientes contas simplificadas <sup>1</sup>	-	-	-	4,0	6,3	6,8	7,6	89,6%
Bancarizados	94,5	103,8	108,3	122,3	130,8	143,1	151,6	60,4%
População (milhões de habitantes)	172,4	174,6	176,9	179,1	181,3	183,6	185,7	7,7%

Fontes: BCB (base de cálculo para o FGC e dados de <http://www.bcb.gov.br/?MICROFIN>, fornecidos pelo Desig) e estimativas populacionais com data de referência em 1 de julho dos respectivos anos, fornecidas pelo IBGE.

1/ Incluído no cálculo a partir de 2004.

51 / Mais adiante, neste mesmo capítulo, serão apresentados o significado e as características desse tipo de conta.

Esses montantes, entretanto, não levam em conta o fato de que muitos correntistas, de todas as camadas sociais, possuem mais de uma conta em seu nome. Segundo Mezzera e Guimarães (2003), até entre os micro e pequenos empreendedores com acesso a banco é comum a existência de várias contas em diversos bancos.

Com o objetivo de estimular, de forma mais objetiva, o acesso das populações de baixa renda a conta bancária e a outros serviços financeiros, foi editada, em 25 de junho de 2003, a Resolução nº 3.104, de 25 de junho de 2003, como uma das estratégias para ampliar os mecanismos facilitadores de acesso da população ao SFN e, conseqüentemente, propiciar a melhoria das condições de obtenção de crédito, de realização de poupança e de aquisição de produtos financeiros, além da maior comodidade para pagamento de contas por pessoas de menor renda.

O normativo facultou a abertura de contas especiais de depósitos à vista, com previsão de fornecimento apenas de cartão magnético para a respectiva movimentação, destinadas a atender à população de baixa renda, servindo, inclusive, como instrumento para liberação de recursos para pessoas beneficiadas por programas governamentais de interesse social.

As principais características dessas contas, que as diferenciam das contas de depósitos à vista convencionais, são:

- permissão para a sua destinação unicamente a pessoas físicas não titulares de conta de depósitos à vista, na própria instituição financeira ou em outra;
- simplificação das exigências relacionadas à abertura de contas de depósitos, com destaque para a necessidade de apresentação, no caso desse tipo de conta, somente de documentos de identificação e de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF);
- fixação de limites, no valor de R\$1.000,00 (um mil reais), para o saldo que pode ser mantido na conta a qualquer tempo e para o somatório dos depósitos nela efetuados em cada mês, assim considerados todos os créditos a ela destinados, qualquer que seja a origem, natureza, finalidade ou forma de efetivação.

Os recursos mantidos nesse tipo de conta somente podem ser sacados por meio de cartão magnético ou mediante a utilização de outro meio eletrônico, admitido, em caráter excepcional, o uso de cheque avulso ou de recibo emitido no ato da respectiva solicitação de saque.

O normativo estabeleceu, ainda, que:

- devem ser introduzidas, nos contratos de abertura de contas do gênero, cláusulas prevendo que, na hipótese de o saldo ou o somatório dos depósitos exceder aquele valor-limite mais de duas vezes dentro de cada período de um ano, contado da data da abertura da conta, esta deverá ser bloqueada pela instituição financeira para verificação do motivo da ocorrência;
- ocorrerá o bloqueio de contas de depósitos que registrarem saldo, a qualquer tempo, ou somatório dos depósitos, em determinado mês, superior a R\$3.000,00 (três mil reais), independentemente da quantidade de excessos do saldo ou do somatório dos depósitos verificada em cada período de um ano da conta, também para averiguação do fato motivador por parte da instituição financeira;
- é possível reativar apenas uma vez contas de depósitos bloqueadas, observando que, na hipótese da segunda ocorrência de bloqueio da conta, esta seria obrigatoriamente encerrada ou convertida em conta de depósitos sujeita às disposições da Resolução nº 2.025, de 24 de novembro de 1993, com as modificações introduzidas pelas Resoluções nº 2.747, de 28 de junho de 2000, e nº 2.953, de 25 de abril de 2002, e das normas complementares sobre a matéria;
- é de competência do BCB a alteração dos valores-limite relacionados às contas de depósitos em questão.

É importante ressaltar que o estabelecimento das limitações de valores para os recursos que podem ser mantidos e depositados na nova modalidade de conta de depósitos à vista possibilita, por outro lado, a simplificação do processo de abertura e a manutenção da conta, sem provocar riscos no que diz respeito a sua utilização indevida ou criminosa, para fins, por exemplo, de lavagem de dinheiro. Assim, tornou-se possível a exigência de preenchimento de ficha-proposta simplificada que contém a qualificação do depositante, o endereço residencial, a data da abertura da conta, o respectivo número e sua assinatura.

Como forma de permitir a abertura de contas da espécie para pessoas cadastradas em programas assistenciais governamentais sem necessidade de apresentação da documentação exigida, a norma prevê sua abertura a partir de informações constantes de arquivos disponibilizados pelos respectivos órgãos públicos para efeito dos pagamentos relativos a esses programas, desde que de tais arquivos conste a qualificação do participante.

No que diz respeito à incidência de tarifas de serviços relativamente à cogitada modalidade de contas de depósitos à vista, o normativo prevê expressamente a proibição de cobrança de remuneração pela abertura e pela manutenção dessas contas, exceto nas hipóteses de:

- realização de mais de quatro saques de recursos por mês;
- fornecimento de mais de quatro extratos por mês;
- realização de mais de quatro depósitos por mês;
- fornecimento de folha de cheque avulso ou de recibo destinado à realização de saque de recursos.

Logo depois, em 31 de julho de 2003, foi editada nova Resolução, a nº 3.113, que introduz aperfeiçoamentos na regulamentação baixada por intermédio da Resolução nº 3.104, ao:

- permitir a abertura de tais contas da espécie com a identificação provisória do beneficiário mediante a apresentação tão-somente do respectivo Número de Identificação Social (NIS);
- dispensar, em consequência, o atendimento das formalidades relacionadas à identificação, observada a necessidade de cumprimento dessas formalidades no prazo máximo de seis meses;
- determinar que a instituição financeira deve, no decorrer do referido prazo, providenciar a identificação do correntista, bem como encerrar as contas de depósitos cujos titulares não tenham sido devidamente identificados quando do seu término;
- tornar aplicáveis às contas de depósitos de poupança, observadas as demais condições estabelecidas na legislação e na regulamentação em vigor relativamente a essas contas, os procedimentos relacionados à abertura das contas especiais de depósitos à vista, junto aos aprimoramentos acima descritos.

A implementação desses ajustes partiu da constatação de que grande parte das pessoas beneficiadas pelas ações desenvolvidas no âmbito dos programas de benefícios sociais instituídos pelo governo federal, clientela abrangida pelo conceito de público-alvo da nova modalidade de conta de depósitos e que recebe benefícios mensais em torno de R\$115,00 a R\$140,00, não dispõe de parte da documentação exigida para a abertura desse tipo de conta.

Ainda nesse contexto, as inovações trazidas possibilitarão, por exemplo, a formação de um cadastro único de beneficiários de programas sociais cujos pagamentos são de responsabilidade da Caixa

Econômica Federal, tendo como resultado maior transparência e segurança no processo, e também o uso do Cartão-Cidadão como meio magnético para movimentação das contas especiais de depósitos à vista, permitindo que cerca de 6,5 milhões de pessoas tenham acesso aos serviços bancários.

A simplificação dos procedimentos em questão terá maior efeito sobre as contas de depósitos abertas e mantidas pela Caixa, a qual, na qualidade de agente operador dos programas da rede de proteção social do governo federal e de responsável pelos pagamentos de benefícios concedidos no âmbito desses programas, muito se valerá dessas contas para melhoria do desempenho desses programas.

Aproximadamente um ano depois, em 30 de julho de 2004, o Conselho Monetário Nacional editou a Resolução nº 3.211, que alterou e consolidou as disposições estabelecidas na Resolução nº 3.104, de 25 de junho de 2003, com as modificações introduzidas pela Resolução nº 3.113, de 31 de julho de 2003, e trouxe, como principal alteração, a exclusão dos valores correspondentes às operações de crédito realizadas ao amparo da Resolução nº 3.109, de 24 de julho de 2003, e alterações posteriores, no cálculo dos limites para manutenção das referidas contas de depósitos, fixados em R\$1.000,00 para o saldo, a qualquer tempo, ou para o somatório dos depósitos nelas efetuados em cada mês.

Essa providência foi adotada em função das avaliações realizadas no âmbito do Grupo de Trabalho Interministerial de Microcrédito e Microfinanças, coordenado pelo Ministério da Fazenda, que constataram que o mencionado limite de saldo vem restringindo a concessão de crédito nos termos da citada regulamentação. Tal situação ocorre, por exemplo, com um trabalhador cuja renda mensal alcance valores em torno de R\$500,00 e que, ao receber créditos em conta de depósitos, como aqueles decorrentes do 13º salário e de operações de microfinanças, supera o limite fixado e tem a sua conta bloqueada pela instituição financeira, para verificação do motivo da ocorrência.

No bojo desse processo de atualização regulamentar, foram procedidos os seguintes aperfeiçoamentos:

- a explicitação da possibilidade de comprovação da inscrição de proponentes à abertura de contas simplificadas no Cadastro de Pessoas Físicas – CPF mediante a apresentação de documento impresso diretamente da página da Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda na Internet;
- a menção expressa à vedação regulamentar à cobrança de remuneração pela abertura e pela manutenção de contas especiais de

depósitos de poupança, exceto na hipótese de contas com saldo igual ou inferior a R\$20,00 e que permaneçam sem movimentação há pelo menos seis meses, consoante previsto na Resolução nº 2.303, de 25 de julho de 1996, com as modificações introduzidas pela Resolução nº 2.747, de 28 de junho de 2000.

Além disso, a norma ratifica a autorização conferida pelo Conselho Monetário Nacional ao Banco Central do Brasil, nos termos da Resolução nº 3.104, de 2003, para alterar os valores pertinentes ao saldo ou ao somatório de depósitos que podem ser mantidos nas contas simplificadas.

Também em 30 de junho de 2004, foi editada outra Resolução, a nº 3.213, que abriu a possibilidade de utilização de cartão de crédito para a transmissão de ordens de pagamento. A norma, que na verdade complementa providências de natureza normativa já implementadas<sup>52</sup>, permite, aos bancos múltiplos com carteira comercial, aos bancos comerciais e à Caixa Econômica Federal:

- a aceitação de cartão de crédito, emitido no País ou no exterior, como instrumento de realização de depósito nas contas de depósitos à vista de que tratam as Resoluções nº 2.025, de 1993, e alterações posteriores, e nº 3.211, de 2004, assim como naquelas de que cuida a Resolução nº 3.203, de 2004, exceção feita às contas de depósitos em moeda nacional, no País, de pessoas físicas ou jurídicas domiciliadas ou com sede no exterior, regulamentadas nos termos da Circular nº 2.677, de 10 de abril de 1996, com as alterações introduzidas pela Circular nº 3.187, de 16 de abril de 2003;
- dar curso a ordens de pagamento transmitidas por meio de cartão de crédito em favor de pessoas físicas e jurídicas residentes, domiciliadas ou com sede no País.

---

52 / Resolução nº 3.203, de 17/6/2004, que faculta aos bancos múltiplos com carteira comercial, aos bancos comerciais e à Caixa Econômica Federal a abertura, manutenção e movimentação de contas de depósitos à vista para pessoas físicas brasileiras que se encontrem temporariamente no exterior, de modo a viabilizar a captação de recursos dessas pessoas para a realização de aplicações em títulos públicos federais e em outros produtos oferecidos pelos agentes do mercado financeiro e pela Circular nº 3.243, de 23/6/2004, permitindo às referidas instituições financeiras a aceitação de cartão de crédito internacional como instrumento de realização de depósito nas contas de depósitos à vista de que trata a citada Resolução nº 3.203, de 2003.

A medida foi adotada considerando o entendimento de que o uso do cartão de crédito efetivamente contribuirá para facilitar a concretização de transferências de recursos provenientes do exterior e reduzir seus custos, não apenas em benefício dos detentores das aludidas contas de depósitos, mas também com vistas ao atendimento de ordens que possam ser enviadas por meio de tal instrumento.

Segundo depoimentos de prepostos da Caixa, a conta simplificada será usada como porta de entrada para o Crédito Caixa-Aqui, uma modalidade de empréstimo rotativo pré-aprovado de R\$200,00 com juros mensais de 2%, dentro do mencionado programa de estímulo às microfinanças. Nesse programa, o correntista deve ter a conta Caixa-Aqui por pelo menos três meses e não apresentar restrição cadastral. Tanto o crédito como a conta podem ser movimentados em qualquer um dos mais de dezesseis mil pontos de atendimento da Caixa (agências, lotéricas e correspondentes no País instalados em comércios), presentes em todos os municípios do País.

Mais da metade das contas simplificadas foram abertas na Caixa (acima de três milhões), no Banco Popular do Brasil (1,5 milhão) e no Banco do Brasil (aproximadamente um milhão)<sup>53</sup>. A Tabela 28 demonstra que, desde 2004, a quantidade de contas simplificadas vem crescendo também numa velocidade bem maior que a do crescimento populacional no período (3,7%). O decréscimo nos números representativos do movimento das contas de poupança simplificadas em 2007 pode ser explicado como sendo uma acomodação decorrente da grande velocidade de crescimento até 2006 (145%).

**Tabela 28 – Quantidade de contas especiais abertas**

Conta Simplificada	dez/04	dez/05	dez/06	dez/07	Variação 2004-2007
<b>Conta Corrente Simplificada</b>					
Total contas	4.021.095	6.292.622	6.792.625	7.622.448	89,6%
Contas ativas <sup>1</sup>	3.883.787	4.467.874	4.590.036	4.488.229	15,6%
Saldo médio	35,91	34,12	47,47	65,95	83,6%
<b>Conta Poupança Simplificada</b>					
Total contas	138.479	295.672	339.680	315.211	127,6%
Contas ativas <sup>1</sup>	92.558	208.232	228.102	196.234	112,0%
Saldo médio	41,17	43,37	34,37	17,72	-56,9%
<b>Total simplificadas</b>	<b>4.159.574</b>	<b>6.588.294</b>	<b>7.132.305</b>	<b>7.937.659</b>	<b>90,8%</b>
<b>Total ativas</b>	<b>3.976.345</b>	<b>4.676.106</b>	<b>4.818.138</b>	<b>4.684.463</b>	<b>17,8%</b>

Fonte: Dados de <http://www.bcb.gov.br/?MICROFIN>, fornecidos pelo BCB/Desig

1/ Movimentadas nos últimos seis meses.



Digno de nota também é o fato de que o saldo médio das contas-correntes simplificadas aumentou, no período, 83%, acompanhando taxa semelhante de crescimento do número de contas (89%), resultado das políticas de distribuição de renda implementadas pelo governo federal.

### **Direcionamento de 2% dos depósitos à vista**

Por intermédio da Medida Provisória nº 122, de 25 de junho de 2003<sup>54</sup>, foi conferida ao CMN competência para regulamentar as aplicações dos bancos comerciais, dos bancos múltiplos com carteira comercial e da Caixa, bem como das cooperativas de crédito de pequenos empresários, microempresários ou microempreendedores e de livre admissão de associados, em operações de microfinanças destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores, baseadas em parcelas de recursos oriundos dos depósitos à vista.

Os pontos cuja regulamentação compete ao Conselho são os especificados no art. 2º da citada medida provisória e compreendem a fixação do percentual dos depósitos à vista a serem alocados para as operações, a definição do perfil dos potenciais beneficiários, o valor máximo, o prazo mínimo e os encargos das operações, bem como os critérios de mobilidade, entre instituições financeiras, dos recursos e dos créditos relativos às operações.

Com base nessa determinação, foi editada a Resolução nº 3.109, de 24 de julho de 2003, que estabelece a aplicação de recursos correspondentes a 2% dos depósitos à vista captados pelas referidas instituições, exceto em agosto e em setembro de 2003, quando foi exigida a aplicação de recursos correspondentes a 1%.

A mencionada Resolução dispõe que os potenciais beneficiários das operações podem ser:

- pessoas físicas de baixa renda, caracterizadas como aquelas detentoras de contas especiais de depósitos criadas pela Resolução nº 3.104, de 25 de junho de 2003, ou titulares de outras contas de depósitos que, em conjunto com as demais aplicações por eles mantidas na instituição financeira, apresentem saldo médio mensal inferior a R\$1.000,00;

---

54 / Atualmente convalidada na Lei nº 10.735, de 11 de setembro de 2003.

- as pessoas enquadradas no art. 3º, inciso I, da Lei Complementar nº 111, de 6 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza; e
- as pessoas físicas ou jurídicas microempendedoras aptas a contratar operações com sociedades de crédito ao microempendedor e à empresa de pequeno porte, segundo as condições estabelecidas pela Resolução nº 2.874, de 26 de julho de 2001.

Foram estabelecidos, ainda, os seguintes parâmetros financeiros para as referidas operações:

- as taxas de juros efetivas não podem exceder a 2% a.m.;
- o valor do crédito não pode ser superior a R\$600,00<sup>55</sup>, quando se tratar de pessoa física, e a R\$1.000,00, quando se tratar de microempendedor;
- o valor máximo para a taxa de abertura de crédito não pode ultrapassar 2% para pessoas físicas e 4% do valor do crédito concedido para os demais beneficiários;
- o prazo da operação não pode ser inferior a 120 dias, admitido prazo menor desde que a taxa de abertura de crédito seja reduzida proporcionalmente.

As instituições financeiras podem utilizar diversos instrumentos para o cumprimento das exigibilidades de aplicações, como o repasse de recursos a outras instituições financeiras – incluindo as SCMs –, a aquisição de créditos oriundos de operações de adiantamentos, empréstimos e financiamentos que atendam às condições ora estabelecidas, de outras instituições financeiras; de Oscips, constituídas de acordo com a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999; de organizações não-governamentais cujos estatutos prevejam a realização de operações de microcrédito; e de entidades, fundos ou programas voltados para o microcrédito<sup>56</sup>.

A verificação do cumprimento da exigibilidade é efetuada em agosto de cada ano, com base nas médias diárias da exigibilidade e das aplicações dos doze meses imediatamente anteriores.

Para as cooperativas de crédito de pequenos empresários, microempresários ou microempendedores e para as cooperativas de crédito de livre admissão de associados, a obrigatoriedade de aplicação foi ini-

---

55 / Valor atualizado pela Resolução nº 3.128, de 30/10/2003.

56 / Essa condição foi incluída pela Resolução nº 3.128, de 30/10/2003.

cialmente exigida, mas, com a edição da Resolução nº 3.310, de 31 de agosto de 2005, essa exigência foi cancelada. Essa norma também:

- revogou as Resoluções nºs 3.109/2003, 3.212/2004, 3.220/2004 e 3.229/2004;
- consolidou em um único normativo a regulamentação sobre operações de microcrédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores;
- disciplinou a parcela dos recursos de depósitos à vista destinada às operações de microcrédito de que trata o PNMPO instituído pela Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005;
- definiu como operações de microcrédito produtivo orientado aquelas que, cumulativamente:
  - sejam realizadas pelos bancos comerciais, bancos múltiplos com carteira comercial e Caixa, desde que possuam estrutura própria para o desenvolvimento das atividades inerentes a essas operações, e pelas instituições de microcrédito produtivo orientado (cooperativas singulares de crédito, agências de fomento, sociedades de crédito ao microempreendedor e à empresa de pequeno porte e Oscips), devendo as referidas instituições habilitarem-se perante o MTE, mediante cadastro, termo de compromisso e plano de trabalho;
  - utilizem metodologia baseada no relacionamento direto com o empreendedor no local em que é executada a atividade econômica;
  - sejam destinadas a pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, com renda bruta anual de até R\$60.000,00, para o financiamento de bens, serviços e capital de giro, essenciais ao empreendimento.

A norma manteve o limite de taxa de juros para as operações de microcrédito produtivo orientado estabelecido na Resolução nº 3.229, de 2004, de até 4% ao mês, e elevou o valor máximo das operações para R\$5.000,00, admitindo-se a contratação de operações de até R\$10.000,00, estas limitadas a 20% do total. A taxa de abertura de crédito ficou limitada a até 1% nas operações até trinta dias, até 2% de 31 a 119 dias e até 3% nas de prazo igual ou superior a 120 dias. Definiu ainda que, para facilitar a realização das operações, são aceitos como garantia o aval solidário, a alienação fiduciária, a fiança e outras modalidades, estendendo-se todas essas possibilidades de garantia às demais operações de microcrédito.

As instituições de microcrédito produtivo orientado, além de operarem diretamente, passaram a poder, mediante contrato de prestação de serviços, atuar em nome das instituições sujeitas à exigibilidade. A Resolução nº 3.229 permitiu, ainda, aos bancos de desenvolvimento, agências de fomento, bancos cooperativos e cooperativas centrais de crédito atuarem como intermediários entre os bancos e as instituições de microcrédito produtivo orientado.

Foi também ampliado, de R\$1.000,00 para até R\$1.500,00, o valor das operações caracterizadas como microcrédito produtivo, mas que não se enquadram nas condições de microcrédito produtivo orientado, tal como definido acima. Essa medida visa, especialmente, contemplar operações do Programa de Inclusão Digital, instituído pelo governo federal com o objetivo de possibilitar à população de baixa renda a aquisição de microcomputadores de baixo custo.

Cabe destacar que os valores máximos dos créditos por cliente foram estabelecidos com vistas a otimizar o número de beneficiários *vis-à-vis* o volume de recursos passíveis de serem alocados para as operações de crédito, considerando-se, ainda, o nível de renda e a capacidade econômica do público-alvo. Com a fixação desses valores, pretendeu-se que a capilaridade das operações produzisse reflexos positivos nas atividades econômicas, contribuindo, por conseguinte, para alcançar o propósito de gerar emprego e renda.

Uma vez constatado, conforme a Tabela 29, nível de cumprimento da exigibilidade estabelecida pela norma com tendência a manter-se abaixo de 60% (média de 54%), foram feitos novos ajustes regulamentares, dessa vez com a edição da Resolução nº 3.422, de 30 de setembro de 2006.

**Tabela 29 – Cumprimento exigibilidade 2% depósitos à vista**

Em R\$ mil

	2004	2005	2006	2007
Exigibilidades	1.495.842,78	2.041.253,99	2.157.876,09	2.989.639,97
Cumprimento	798.659,33	1.188.266,98	1.233.936,70	1.380.624,85
DIM	7.561,87	68.855,73	106.024,35	82.112,65
Microfinanças	655.987,11	921.101,79	825.584,25	941.305,60
Microcrédito	133.734,14	197.383,60	301.050,13	355.043,39
Consignado <sup>1</sup>	1.376,21	925,87	1.277,97	2.163,21
% cumprimento	53,39%	58,21%	57,18%	46,18%

Fonte: Estatísticas sobre o Microcrédito, em <http://www.bcb.gov.br/?MICROFIN>.

1/ Com recursos das exigibilidades.

Essa nova medida regulamentar, que revogou a anterior Resolução nº 3.310, estabeleceu as seguintes mudanças principais:

- na caracterização de operações como de microcrédito, aumentou o limite do valor médio da conta de depósitos para R\$3 mil, para qualquer pessoa física, e para R\$15 mil quando se tratar de operação com microempreendedor, excetuadas desse limite as operações de crédito habitacional;
- quanto ao valor máximo dos empréstimos, também ampliou os limites para R\$1 mil, para pessoas físicas; R\$3 mil reais quando se tratar de microempreendedores; e R\$10 mil reais no caso de operação dentro do PNMPO;
- fixou limite único para a taxa de abertura de crédito de operações de microcrédito produtivo e orientado de 3% do valor da operação, eliminando o escalonamento do limite com base no prazo da operação.

Esses ajustes somam-se a outros esforços governamentais que têm por objetivo ampliar a oferta de serviços financeiros dentro da estratégia do PNMPO, que consistem fundamentalmente em oferecer créditos exclusivamente a empreendedores populares de pequeno porte, com orientação técnica e acompanhamento ao empreendedor, no seu local de trabalho. Como já visto, esse programa está detalhado no apêndice, Parte II (MTE e o PNMPO), em que, além dos resultados, são também apresentadas perspectivas segundo a ótica do MTE.

# Palavras de Encerramento

Posso ter defeitos, viver ansioso e ficar irritado algumas vezes, mas não esqueço de que minha vida é a maior empresa do mundo, e posso evitar que ela vá à falência. Ser feliz é reconhecer que vale a pena viver apesar de todos os desafios, incompreensões e períodos de crise. Ser feliz é deixar de ser vítima dos problemas e se tornar um autor da própria história. É atravessar desertos fora de si, mas ser capaz de encontrar um oásis no recôndito da sua alma. É agradecer a Deus a cada manhã pelo milagre da vida. Ser feliz é não ter medo dos próprios sentimentos. É saber falar de si mesmo. É ter coragem para ouvir um “não”. É ter segurança para receber uma crítica, mesmo que injusta. Pedras no caminho? Guardo todas, um dia vou construir um castelo...

(A Felicidade Exige Valentia, de Fernando Pessoa)

Dentro do conjunto de ações governamentais de estímulo ao crescimento da oferta de serviços financeiros a populações com baixo IDH, o BCB tem interagido com outros agentes da sociedade e atuado, principalmente a partir de 1999, em várias frentes, com o objetivo de encontrar soluções para o desafio de melhorar a qualidade de vida dessas populações. Resultados positivos já começam a ser notados, conforme demonstrado no presente trabalho.

Sabemos todos que combater as desigualdades sociais de nosso País não é tarefa das mais fáceis, diante de sua incômoda persistência, em níveis inaceitáveis, ao longo da história brasileira, com conseqüências nefastas até mesmo no campo da sensibilidade humana. Estamos nos acostumando com a desigualdade, com a violência, com a corrupção?

Leis e normas disciplinam. Porém, pelo seu caráter universal, nem sempre atingem os objetivos propostos, principalmente quando não atreladas aos anseios da sociedade, por vezes afastados das grandes discussões. O clamor da população não assistida ao longo de tanto tempo, aliado à sensibilidade de líderes como a Dona Ruth Cardoso, forma o melhor combustível para a implementação das ações cujos resultados, até o momento, é intenção deste trabalho divulgar. E combustível também para a continuidade.

Isso porque os resultados não se esgotam por aí. Sob a ótica da supervisão e da regulamentação, o desafio continua. Agora muito mais no sentido de estimular, consolidar e fortalecer as iniciativas, com expectativa de que elas possam criar corpo e andar sozinhas, por serem

uma boa idéia, não apenas no campo do pensamento social, mas também no campo negocial, atraindo o interesse de investidores privados.

Esses ajustes são eficazes na medida em que criam base regulamentar adaptada às necessidades de cada setor, viabilizando a implementação de projetos com vistas à elevação dos padrões técnicos, do volume de serviços prestados e do número de clientes atendidos, sem desconsiderar, contudo, os parâmetros de segurança, de profissionalismo e de transparência hoje exigidos, antes de tudo, pela própria sociedade brasileira.

Finalmente, é importante realçar que a regulamentação do sistema financeiro, em qualquer âmbito, se encontra em constante revisão e aperfeiçoamento. É um processo contínuo, ajustado ao dinamismo, à velocidade do mercado e às respostas oferecidas a cada movimento feito.

Marden Marques Soares e Abelardo Duarte de Melo Sobrinho



# Siglas e Abreviaturas

- BCB Banco Central do Brasil
- BID Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BNCC Banco Nacional de Crédito Cooperativo
- BNDES Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- Ceape Centros de Apoio ao Empreendedor Popular – Unidade que pertence à Rede Ceape, formada por várias Oscips de microcrédito
- CMN Conselho Monetário Nacional
- Cosif Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional, criado pela Circular nº 1.273, de 29/12/1987, do BCB
- Crediamigo Programa de Microcrédito do Banco do Nordeste
- Desembahia Agência de Fomento do Estado da Bahia S.A.
- Dinor Diretoria de Normas e Organização do Sistema Financeiro
- FGC Fundo Garantidor de Créditos, entidade que garante depósitos de até R\$ 60 mil
- IBAM Instituto Brasileiro de Administração Municipal
- IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IMF Entidades microfinanceiras, constituídas sob a forma de ONGs, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips), cooperativas de crédito de microempresários, sociedades de crédito ao microempreendedor e à empresa de pequeno porte (SCMs), bancos comerciais públicos e privados (principalmente por meio de correspondentes no País e de carteiras especializadas) e fundos institucionais
- Impo Instituições de microcrédito, dentro do PNMPO
- Minifaz Ministério da Fazenda

- MPE Micro e Pequenas Empresas
- MPO Microcrédito Produtivo Orientado
- MTE Ministério do Trabalho e Emprego
- ND Informações não disponíveis
- ONG Organização Não-Governamental
- ONU Organização das Nações Unidas
- Oscip Organização da sociedade civil de interesse público, criada pela Lei nº 9.790, de 1999
  
- PAC Posto de Atendimento Cooperativo (agência da cooperativa)
- PAT Posto de Atendimento Transitório
- PPC Paridade do Poder de Compra – A unidade Dólar PPC elimina diferenças de custo de vida entre países e com isso é utilizado para comparações
  
- PDI Plano de Desenvolvimento Institucional – Voltado, principalmente para a capacitação
  
- PIB Produto Interno Bruto
- PRE Patrimônio líquido exigível ou limite mínimo de capital modelo Basileia, calculado com base na Resolução nº 3.490, de 29 de agosto de 2007
  
- PMC Programa de Microcrédito do BNDES
- PNAD Pesquisa Nacional de Análise Domiciliar – IBGE
  
- PNMPO Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado, criado pela Lei nº 11.110, de 2005
  
- SBPE Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
- SCM Sociedades de Crédito ao Microempreendedor e à Empresa de Pequeno Porte
- Sebrae Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
- SER Serviço de Economia Rural, órgão do Ministério da Agricultura que era encarregado do registro das cooperativas de crédito rural

- SFN Sistema Financeiro Nacional
- Sicoob Sistema de cooperativas de crédito brasileiro denominado Confederação Nacional das Cooperativas do Sicoob Ltda. (Sicoob Brasil)
- Sicredi Sistema de cooperativas de crédito brasileiro denominado Confederação Sicred
- Sumoc Superintendência da Moeda e do Crédito
- Unicred Sistema de cooperativas de crédito brasileiro denominado Confederação Nacional das Cooperativas Centrais Unicreds (Unicred do Brasil)
- UNO União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações
- Woccu *World Council of Credit Unions*

# Bibliografia

A Demanda por Microcrédito. *In: Programa de microcrédito no Brasil*. Brasília: Caixa, Brasília; PNUD, Washington – DC, 2002, p. 78-96.

A Indústria de Microcrédito Brasileira: Estudos. *In: Programa de microcrédito no Brasil*. Brasília: Caixa, Brasília; PNUD, Washington – DC, 2002, p. 100-135.

ALVES, Sérgio Darcy; SOARES, Marden. **Microfinanças: democratização do crédito no Brasil – Atuação do Banco Central**. 3 ed. Brasília: Banco Central do Brasil, 2005.

ARAÚJO, Alexandre Guerra de *et al.* **O sistema financeiro e as micro e pequenas empresas: diagnósticos e perspectivas**. Brasília: Sebrae, 2004.

BITTENCOURT, Gilson; MAGALHÃES, Reginaldo; ABRAMOVAY, Ricardo. Informação de crédito: um meio para ampliar o acesso dos mais pobres ao sistema financeiro. **Pesquisa e Debate, Dossiê Microfinanças no Brasil**. São Paulo, v. 16, n. 2(28), jul/dez, p. 203-248, 2005.

CARDOSO, Ruth; FRANCO, Augusto de; OLIVEIRA, Miguel Darcy de. **Um novo referencial para a ação social do Estado e da sociedade**. Brasília: Edição PNUD, 2000.

CGAP – THE CONSULTIVE GROUP TO ASSIST THE POOR; THE WORLD BANK. **Building Inclusive Financial Systems: Donor Guidelines on Good Practice in Microfinance**. Washington – DC: CGAP, The World Bank, 2004.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração – Edição Compacta**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1999.

CHRISTEN, Robert Pech; LIMAN, Timothy R.; ROSENBERG, Richard. **Microfinance consensus guideline: guiding principles on regulation and supervision of microfinance**. Washington – DC: CGAP – Consultative Group to Assist the Poor, 2003.

CHRISTEN, Robert Pech. **Banking services for the poor: managing for financial success – An expanded and revised guidebook for microfinance institutions.** Washington – DC: Accion Publications, 1997.

\_\_\_\_\_. **Banking services for the poor: managing for financial success – An expanded and revised guidebook for microfinance institutions.** Washington – DC: Accion Publications, 1997.

COELHO, Fabiano Costa. **Duas Faces da Mesma Moeda: Alcance e Limites das Microfinanças na Luta Contra a Pobreza.** São Paulo: USP, 2006. 75p. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Teoria Econômica, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Departamento de Economia, Universidade Federal de São Paulo, 2006.

\_\_\_\_\_. **Commercialization and mission drift: the transformation of microfinance in Latin America.** New York: Consultative Group to Assist the Poorest (CGAP), 2000.

DALEY-HARRIS, Sam *et al.* **Pathways out of poverty.** New York: Microcredit Summit Campaign edition, 2002.

DANTAS, Valdi. **A tecnologia do microcrédito produtivo e orientado.** Brasília: 2005, 7p. Disponível em <[http://www.mte.gov.br/pnmpo/biblioteca/tecnologia\\_do\\_mcpo\\_fomatado.pdf](http://www.mte.gov.br/pnmpo/biblioteca/tecnologia_do_mcpo_fomatado.pdf)> Acesso em 18 maio 2007.

FRANCO, Augusto de. **A revolução do local: globalização, localização.** São Paulo: Editora de Cultura Ltda., 2003/2004.

FONTES, Ângela Mesquita. **Expansão do setor de microfinanças no Brasil.** Rio de Janeiro: Fundação Ford, 2003.

GEM – GLOBAL ENTREPRENEURSHIP MONITOR: Empreendedorismo no Brasil, Relatório Global. Brasília: Sebrae Nacional, 2002.

IMBODEN, Kathryn. **Políticas, regulaciones y sistemas que promueven servicios financieros sustentables para los pobres e indigentes.** New York: Women's World Banking, nov/2002.

IRION, João Eduardo. **Cooperativismo e economia social**. Porto Alegre: Editora STS, 1997.

JANSSON, Tor; ROSALES, Ramón; WESTLEY, Glen D. **Principles and practices form regulating and supervising microfinance**. Washington – DC: Inter-American Development Bank, 2004.

MEINEN, Ênio; DOMINGUES, Jefferson Nercolini; DOMINGUES, Jane Aparecida Sefanes. **Cooperativas de crédito no direito brasileiro**. Porto Alegre: Editora Sagra Luzzatto, 2002.

MEZZERA, Jaime. Microcredit in Brazil: the gap between supply and demand. **ILO Micro Banking Bulletin**, Brasília, nov/2002, p. 22-24.

MEZZERA, Jaime; GUIMARÃES, Ivan. **Crédito para pequenos empreendimentos no Brasil**. Brasília: OIT, 2003.

MICROENTERPRISE AMERICAS MAGAZINE, Washington – DC: Interamerican Development Bank, 2001 e 2002.

NERI, M. C. Decent work and the informal sector in Brazil. **EPGE – Ensaios Econômicos**, 2002.

NICHTER, Simeon; GOLDMARK, Lara; FIORI, Anita. **Entendendo as microfinanças no mercado brasileiro**. Rio de Janeiro: BNDES, jul/2002.

PARENTE, Silvana. **O mercado financeiro e a população de baixa renda**. Fortaleza: Cepal/DFID, 2003.

PASTORE, José; VALLE SILVA, Nelson. **Nota sobre a mobilidade social no Brasil**. Rio de Janeiro: 2004, 4p. Disponível em: <http://www.inae.org.br/publi/ep/EP0084.pdf>>. Acesso em 18 maio 2007.

PINHO, Diva Benevides *et al.* **O cooperativismo de crédito no Brasil: do século XX ao século XXI**. Santo André: ESETec Editores Associados, 2004.



ROBINSON, Marquerite. Savings mobilization and microenterprise finance: the Indonesian experience. *In*: OTERO, Maria; RHYNE, Elisabeth (eds). **The new world of microenterprise finance**. West Hartford, Conn.: Kumarian Press, 1994.

SCHARDONG, Ademar. **Cooperativa de crédito: instrumento de organização econômica da sociedade**. Porto Alegre: Editora Rígel Ltda., 2002.

SOTO, Hernando de. **O mistério do capital**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SPITZ, André; PEITER, Gleyse. **A questão social e as saídas para a pobreza**. Rio de Janeiro: Editora Oficina Social, 2002.

UNDP EVALUATION OFFICE 3. A Synthesis of Lessons Learned. New York, dec/1999.

WORLD BANK REPORT 27773-BR. **Brazil: access to financial services**. New York: World Bank, 2004.

# APÊNDICE – Atuação do BNDES e do MTE (PNMPO)

## PARTE I – BNDES<sup>1</sup>

### **Apoio do BNDES ao Microcrédito – Resultado recente e perspectivas**

- **O Programa de Crédito Produtivo Popular**

A partir de 1996, por meio do Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP), o BNDES passou a apoiar as operações de microcrédito. Esse Programa foi centrado na estratégia de formação de uma indústria de microfinanças e de provisão de serviços financeiros em larga escala, com ênfase na auto-sustentabilidade das instituições repassadoras e lastreada em recursos públicos subsidiados.

As operações com as ONGs e Oscips foram realizadas na forma de mandato e, com as SCMs, contrato sem as garantias reais tradicionais. O custo financeiro foi constituído apenas pela TJLP, sem a cobrança de outras taxas comuns nas operações tradicionais do BNDES.

Essa intervenção obteve êxito no que se refere à formação e ao fortalecimento do segmento de microfinanças. O ingresso de recursos financeiros aumentou substancialmente a oferta de crédito, levando-se em conta a oferta existente. Em 1996, os recursos em circulação destinados para microcrédito totalizavam menos de R\$8 milhões.

O Programa apoiou 32 Instituições de Microcrédito, no valor total de R\$43,3 milhões. Até 2003, cerca de 160 mil operações de microcrédito foram realizadas por essas instituições, num valor aproximado de R\$185 milhões.

- **Desenvolvimento Institucional**

Paralelamente ao apoio financeiro, o BNDES, no intuito de tornar disponíveis no mercado instrumentos gerenciais, ferramentas operacionais, novos produtos e novas metodologias necessários ao bom desempenho das instituições operadoras, apoiou, com recursos não-reembolsáveis, o desenvolvimento institucional do setor.

De início, foi contratada a sistematização de uma metodologia para a formação de agentes de crédito – composta pelos dois volumes do Manual do Agente de Crédito e os cinco do Manual do Facilitador –, hoje utilizada por todo o setor.

---

1 / O conteúdo deste Apêndice – Parte I – é de inteira responsabilidade do Sr. Leonardo Pamplona, Economista do Departamento de Economia Solidária (Desol), Área de Inclusão Social (AS), do BNDES (21-2172-8318 / pamplona@bndes.gov.br).

Com a assinatura de um convênio de cooperação técnica com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em outubro de 1997, foram disponibilizados US\$5 milhões com o objetivo de fortalecer o sistema institucional para a concessão de empréstimos a atividades microempresariais no Brasil, por meio do Programa de Desenvolvimento Institucional (PDI).

O PDI apoiou seminários e estudos sobre o setor de microfinanças, a criação de um manual do administrador de instituição microfinanceira, o desenvolvimento de um sistema de gerenciamento de carteiras de microcrédito (SIP) atualmente utilizado por diversas instituições operadoras etc.

No âmbito do PDI em convênio com o BID foram apoiadas, de 2001 a 2006, seis instituições, que receberam recursos no total de R\$3,7 milhões para investimentos em equipamentos, sistemas de informação gerencial e capacitação.

- **Formulação do Programa de Microcrédito (PMC)**

No biênio 2003/2004, o apoio do BNDES ao microcrédito teve como diretriz a busca de articulação entre diferentes setores da sociedade civil organizada e do setor público, visando à complementaridade e integração das ações dos atores comprometidos com a geração de trabalho e renda. No âmbito interno, dificuldades operacionais, em especial a exigência de garantias reais, provocaram um desempenho abaixo do esperado. Apenas uma operação foi aprovada no período, no valor de R\$7 milhões, com o Banco do Estado de Sergipe (Banese).

Tendo em vista as iniciativas em favor da expansão do crédito à população de baixa renda e as novas diretrizes da Área de Inclusão Social a partir de dezembro de 2004, que preconizavam a necessidade de se aprofundar o caráter intersetorial e a compreensão dos aspectos territoriais da atuação social, foi criado o atual Programa de Microcrédito do BNDES – PMC, cujas primeiras operações foram enquadradas em meados de 2005.

Com o objetivo de contribuir com a operacionalização do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), e superar os óbices verificados no Programa anterior, o PMC buscou respeitar as peculiaridades dos diferentes tipos de agentes repassadores, simplificando, em alguns aspectos, a forma de atuação do BNDES.

Nesse sentido, como grande inovação em relação às demais linhas de apoio do BNDES, destaca-se o fato de o PMC aceitar os ativos ge-

rados pela carteira de crédito dos agentes repassadores como garantia das operações.

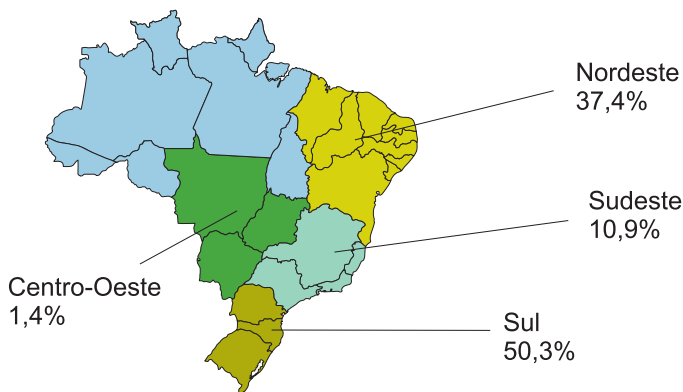
Ainda visando à ampliação do acesso aos recursos do programa, outra característica importante do PMC é a realização de operações com agentes repassadores credenciados como agentes financeiros do BNDES, tais como bancos cooperativos, agências de fomento e cooperativas centrais de crédito. Denominados de 2º piso, esses agentes repassam recursos para agentes que operam diretamente com os microempreendedores e não possuem porte suficiente para acessar o PMC diretamente.

Em 2007, o PMC abriu a possibilidade de atuar em 1º piso com as cooperativas singulares de crédito, aumentando ainda mais a abrangência do Programa.

- **Desempenho do PMC**

Em julho de 2008, a carteira do PMC estava em seu nível recorde, com R\$154 milhões em operações. Desse total, R\$107 milhões são projetos aprovados, reunindo 38 operações a agentes repassadores de microcrédito para pequenos empreendedores de atividades produtivas em diferentes regiões do Brasil, como pode ser observado na Figura a seguir.

**Figura 1 – Distribuição regional das aprovações de recursos do PMC**



Destaque-se que, das 38 instituições apoiadas, quatro são agentes de 2º piso, com condições de repassar recursos para 180 instituições que operam o microcrédito diretamente com os microempreendedores. Essa forma de atuação possibilita a ampliação da capilaridade do BNDES e o acesso aos recursos do Programa.

Por outro lado, o alcance do PMC pode ser avaliado melhor considerando-se o potencial de operações que serão realizadas pelos agentes repassadores ao longo do período em que serão apoiados pelo BNDES, cinco anos em média.

De acordo com estimativas elaboradas por ocasião da análise das operações, os agentes repassadores apoiados pelo BNDES, no período 2005-2012, deverão ter gerado cerca de 890 mil operações de microcrédito no valor total de R\$1.170 milhões. Desse total, cerca de 390 mil operações terão sido realizadas com recursos do PMC no valor total de R\$500 milhões.

#### • Abrangência do PMC

Desde o início da vigência do PMC, em março de 2005, até julho de 2008, dos R\$107 milhões aprovados, cerca de R\$65,3 milhões já foram efetivamente liberados para os agentes repassadores, perfazendo um percentual médio de realização de 61% das operações contratadas até o momento.

Segundo informações do Banco Central do Brasil, o volume de recursos disponibilizado para microfinanças no País estava no patamar de R\$425 milhões em abril de 2008. Desse valor, R\$239 milhões, ou 56%, correspondiam à carteira do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), na forma do Programa Crediamigo.

Considerando os valores disponibilizados pelo PMC, verifica-se que o BNDES é responsável pelo corresponde a 15% do total dos recursos repassados, sejam elas Oscips ou instituições financeiras reguladas.

Em relação às instituições habilitadas a operar o microcrédito sob as regras do PNMPO, do Ministério do Trabalho e Emprego, o BNDES alcançou um grau de cobertura de 55%, conforme pode ser observado no Quadro a seguir.

**Quadro 1 – Grau de cobertura**

CLIENTES DO BNDES	Cadastradas no PNMPO (jul/08)	Atendidas pelo PMC	Grau de Cobertura
Agência de Fomento	6	2	33%
Banco Comercial	2	0	0%
Banco Cooperativo	1	1	100%
Cooperativas Singulares*	122	116	95%
Cooperativas Centrais	4	2	50%
OSCIP*	111	24	22%
SCM	16	0	0%
<b>Grau de Cobertura do BNDES</b>	<b>262</b>	<b>145</b>	<b>55%</b>

\* Considerando as instituições atendidas pelo 2º piso.

- **Principais Projetos Apoiados pelo PMC**

*Sistema Cre\$ol*

Valor total dos projetos: R\$14,5 milhões – Valor financiado: R\$12 milhões.

O Sistema Cre\$ol de Cooperativas de Crédito Rural com Interação Solidária é resultado da luta de famílias agricultoras por acesso ao crédito e pela participação num projeto de desenvolvimento local sustentável. Contando atualmente com duas cooperativas centrais e 101 cooperativas singulares, o Sistema está presente nos três Estados do Sul do País – Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

Com os recursos aportados pelo BNDES, por meio de três contratos com as duas cooperativas centrais do Sistema, estima-se que serão realizadas 27 mil operações de microcrédito no valor total de R\$56 milhões, gerando/mantendo dez mil postos de trabalho.

*Cooperativas Singulares em Minas Gerais – Sistema Sicoob*

Valor total dos projetos: R\$8,6 milhões – Valor financiado: R\$ 7,5 milhões.

Foram enviados, em bloco, seis projetos de cooperativas singulares de diversas localidades do Estado de Minas Gerais para análise do BNDES. A elaboração dos projetos foi feita de forma articulada e contou com a colaboração do Sebrae/MG e da Cooperativa Central Sicoob Crediminas.

As cooperativas apoiarão aglomerações produtivas nas suas regiões de atuação, aproveitando o crescimento do número de associados a partir da possibilidade da livre admissão de cooperados, além de fortalecer a atuação nos seus ramos tradicionais associados a atividades agrícolas.

Com os recursos aportados pelo BNDES, estima-se que serão realizadas, ao todo, onze mil operações de microcrédito no valor total de R\$37 milhões, gerando/mantendo treze mil postos de trabalho.

*Associação das Cooperativas de Apoio à Economia Familiar – Ascoob*

Valor do projeto: R\$7,2 milhões – Valor financiado: R\$6,1 milhões.

A Ascoob é interveniente em um contrato com o objetivo de coordenar a execução do programa de microcrédito por parte de oito cooperativas singulares – que captarão, em média, R\$760 mil –, consolidando as informações necessárias ao acompanhamento do projeto por parte do BNDES. As cooperativas associadas à Ascoob atuam em 88 municípios localizados na região do semi-árido da Bahia, com

35 Postos de Atendimento Cooperativo, atendendo a cerca de 33.800 cooperados.

As cooperativas atuarão na qualidade de agentes repassadores de 1º piso do PMC e terão como estratégia de atuação o aumento da escala; a oferta de serviços financeiros aos produtores rurais, integrados a políticas de capacitação e assistência técnica, para, além de fortalecer as poupanças locais, permitir a redução dos custos de intermediação financeira e do risco de crédito; e a utilização da metodologia do microcrédito produtivo orientado, com o apoio institucional da Ascoob em capacitação e acompanhamento.

Com os recursos aportados pelo BNDES, estima-se que serão realizadas 27 mil operações de microcrédito no valor total de R\$35 milhões, gerando/mantendo 13,5 mil postos de trabalho.

#### *Desenvolvimento Institucional com Recursos do Fundo Social do BNDES*

Em dezembro de 2006, visando contribuir com as estratégias do governo federal de apoio ao microcrédito produtivo, o BNDES lançou o Apoio a Projetos de Desenvolvimento Institucional (PDI) com recursos não reembolsáveis do Fundo Social do BNDES.

O objetivo é implementar ações no sentido de apoiar instituições cujo bom desempenho venha a contribuir, pelo **efeito demonstração**, para o desenvolvimento das Instituições de Microcrédito, bem como disponibilizar novas ferramentas de gerenciamento, operação e controle para a consolidação e expansão sustentada da atuação dessas instituições.

Em julho de 2008, o PDI já havia aprovado doze projetos no valor total de R\$3 milhões. Na sua carteira, constavam ainda seis projetos em análise, no valor de R\$1,8 milhão ao todo. As ações apoiadas consistem, principalmente, em investimentos em tecnologia da informação e capacitação de gestores e agentes de crédito.

#### *Ações Horizontais do PDI – Apoio ao PNMPO*

Com o objetivo de criar um ambiente favorável para a expansão do MPO no Brasil, foi celebrado em 2006 um convênio entre o BNDES e o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), no valor de R\$2,5 milhões, para execução do Plano de Desenvolvimento Institucional do PNMPO, com recursos do convênio com o BID anteriormente mencionado. Com foco no microempreendedor, priorizou-se o apoio horizontal, com a criação de bens públicos que sirvam ao propósito de evolução insti-



tucional do setor. As ações realizadas e a realizar em julho de 2008 encontram-se detalhadas a seguir:

- desenvolvimento de um padrão de plano de contas e de indicadores de resultado para Oscip, com o objetivo de ampliar a transparência e comparabilidade do setor;
- diagnóstico organizacional e setorial das Instituições de Microcrédito Produtivo Orientado (Impo) e das microfinanças em geral;
- sistematização de propostas para o aprimoramento do Marco Legal do MPO e Metodologia de Governança Institucional para Oscip de Microcrédito.

Todas as ações foram realizadas com ampla participação dos atores do setor, por meio da realização de dez oficinas de trabalho que discutiram os temas acima enunciados.

#### *Potencial de Operações para 2008*

Até 31 de julho de 2008, o PMC já havia aprovado R\$11,8 milhões para doze instituições. A perspectiva é que, em 2008, o BNDES alcance novo recorde no apoio ao Setor de Microcrédito, aprovando cerca de R\$58,4 milhões.

- **Perspectivas para ampliação da atuação do BNDES em microfinanças**

O horizonte para a expansão da atuação do BNDES é o aumento da sua escala. Para atingir esse objetivo, a diretriz fundamental é o fomento aos agentes de 2º piso. As Agências de Fomento e as Cooperativas Centrais de Crédito, assim como os Bancos Cooperativos, se apresentam como potenciais parceiros para alavancar projetos de maior impacto.

A articulação de grupos de Oscip com proximidade geográfica, para elaboração de projetos em conjunto, com o apoio de parceiros estratégicos, também pode proporcionar o acesso de instituições que não tenham condições de captar o montante de recursos mínimo estipulado pelo Programa.

Outra diretriz de ação diz respeito ao aumento da escala das próprias instituições de 1º piso, por meio do investimento em desenvolvimento institucional, principalmente por meio das ações horizontais, com o objetivo de disseminar as boas práticas de governança e gestão. Dessa maneira, o BNDES entende que estará contribuindo para a consolida-

ção do setor de microfinanças brasileiro, ao possibilitar às instituições operadoras o aumento da sua capilaridade com eficiência e eficácia.

O resultado vislumbrado é que, por meio de uma maior capacidade gerencial, seja atingido um amadurecimento institucional capaz de possibilitar a essas instituições de 1º piso o acesso a fontes diversificadas de recursos.

O caminho rumo a uma maior aderência das instituições operadoras ao Sistema Financeiro Nacional garantirá a perenidade necessária para dar conta da missão de atender às demandas de financiamento das micro e pequenas empresas, em sua maioria informais, contribuindo para sua inclusão na economia formal e proporcionando mais cidadania a cada vez mais brasileiros.

## PARTE II – MTE E O PNMPO<sup>2</sup>

### **Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado Ministério do Trabalho e Emprego**

- **Introdução**

O **Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado**, instituído no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, tem por objetivo incentivar a geração de trabalho e renda entre os microempreendedores populares formais e informais, assim como disponibilizar recursos para o microcrédito produtivo orientado.

Ao longo de seus três anos de existência, o Programa assumiu os compromissos de ampliar o acesso ao crédito entre os microempreendedores formais e informais, integrar o microcrédito com as demais políticas de desenvolvimento implementadas pelo Estado e pela sociedade civil, fortalecer e ampliar uma rede autônoma e perene de financiamento da economia popular e intermediar a interlocução entre os operadores do setor.

Para subsidiar a coordenação e a implementação do Programa, foi criado o Comitê Interministerial, que é composto por representantes dos Ministérios do Trabalho e Emprego, da Fazenda e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

No âmbito do Programa, são consideradas microempreendedoras populares as pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, com renda bruta anual de até R\$60 mil.

O microcrédito produtivo orientado é o crédito concedido para o atendimento das necessidades financeiras desse público, mediante utilização de metodologia baseada no relacionamento direto com os empreendedores, por meio dos agentes de crédito, no local onde é executada a atividade econômica.

---

2 / O conteúdo deste apêndice – Parte II – é de inteira responsabilidade do Sr. J. Max Brito Coelho, economista, assessor do Ministro do Trabalho e Emprego e coordenador-geral do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO/MTE). O presente texto contou com a colaboração do Jônatas Luiz dos Santos, economista e assistente técnico do Programa.

As fontes de recursos para subsidiar o Programa foram também previstas na norma que o instituiu. Uma linha é oriunda de depósito especial do FAT e a outra, de uma parcela de 2% dos depósitos à vista.

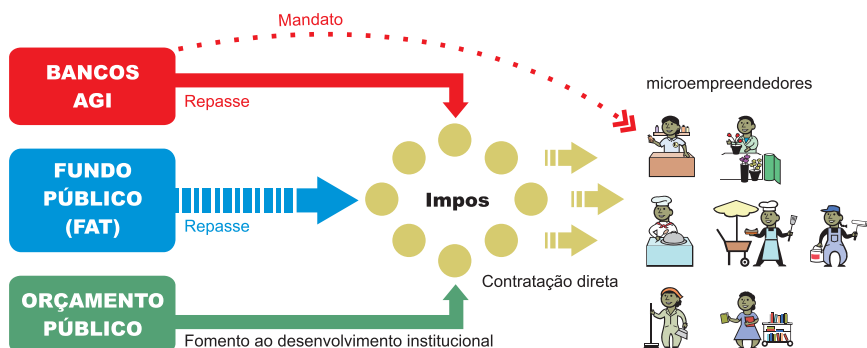
- **Estrutura Operacional do Programa**

O Programa de Microcrédito opera por meio de uma rede composta por diversos agentes, que se distribuem entre:

- Instituições Financeiras Operadoras (IFO): são aquelas instituições oficiais que operam os recursos do FAT (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste, Banco da Amazônia e Banco Nacional de Desenvolvimento Social – BNDES), segundo determina a Lei nº 8.019, de 11 de abril de 1990; e aquelas instituições que operam a parcela dos recursos de depósitos à vista (bancos comerciais, os bancos múltiplos com carteira comercial e os bancos oficiais);
- Instituições de Microcrédito Produtivo e Orientado (Impo): são as cooperativas de crédito singulares; as agências de fomento (AF), de que trata a Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001; as sociedades de crédito ao microempreendedor, de que trata a Lei nº 10.194, de 14 de fevereiro de 2001; e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips), de que trata a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Para atuar como Impo, a instituição deverá se cadastrar, firmar termo de compromisso e obter habilitação junto ao Ministério do Trabalho e Emprego ([www.mte.gov.br/microcredito](http://www.mte.gov.br/microcredito));
- Agentes de Intermediação (AGI): os bancos de desenvolvimento, as agências de fomento, os bancos cooperativos e as cooperativas centrais de crédito podem atuar como repassadores de recursos das Instituições Financeiras Operadoras (IFO) para as Instituições de Microcrédito Produtivo Orientado (Impo).

A Figura a seguir mostra a estrutura operacional dessa rede de microcrédito e como seus agentes se relacionam com o Programa de Microcrédito e com os microempreendedores espalhados pelo País.

**Figura 2 – Estrutura operacional do programa**



Notas:

- Contratação direta: contratação de operações com o tomador final, mediante utilização de estrutura própria;
- Mandato: contratação de operações com o tomador final, por intermédio de parceria com Instituições de Microcrédito Produtivo Orientado (Impos);
- Repasse: repasse de recursos às Impos, podendo ser de forma direta ou via Agente de Intermediação (AGI);
- Aquisição de operações de crédito: compra de operações de microcrédito das Impos, de forma direta ou via Agente de Intermediação; e
- Orçamento Público: por meio da ação “fomento ao desenvolvimento institucional”, o Programa destina recursos para o fortalecimento institucional das instituições de microcrédito produtivo orientado.

### • **Habilitações ao Programa de Microcrédito**

A Tabela a seguir revela a expansão do número de instituições habilitadas ao Programa de Microcrédito. Desde o início das atividades do Programa até meados do mês de agosto de 2008, já houve 267 habilitações, um crescimento de 5,95% em relação ao fechamento de 2007. As cooperativas destacam-se, com 45,69% do total das instituições habilitadas, seguidas pelas Oscips, com 42,7%.

**Tabela 1 – Habilitações ao programa**

<b>Instituições</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008<sup>1</sup></b>
Oscips	40	90	103	114
Cooperativas	0	100	120	122
SCMs	10	16	16	17
IFOs	0	3	3	3
Agências de Fomento	2	4	5	6
Coop. Central	0	2	4	4
Banco Cooperativo	0	1	1	1
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>216</b>	<b>252</b>	<b>267</b>
<b>Varição</b>	<b>0,00%</b>	<b>315,38%</b>	<b>16,67%</b>	<b>5,95%</b>

Fonte: PNMPO, 2008.

1/ Habilitações até 7/8/2008.

Já a Tabela seguinte apresenta panorama da distribuição regional das Impos habilitadas ao Programa até o início de agosto de 2008 e mostra que a região Sul tem a maior parcela das instituições habilitadas, 49,06% do total. A região Sudeste vem em seguida, com 22,85%.

**Tabela 2 – Distribuição regional das Impos**

<b>Região</b>	<b>Impo</b>				<b>AGI</b>			<b>Total</b>
	<b>OSCIP</b>	<b>SCM</b>	<b>IFO</b>	<b>Coop. Créd.</b>	<b>AF</b>	<b>Coop. Central</b>	<b>Bco Coop.</b>	
N	8	-	1	1	2	-	-	12
NE	30	1	1	17	2	-	-	51
SE	33	14	1	13	-	-	-	61
S	37	2	-	85	2	4	1	131
CO	6	-	-	6	-	-	-	12
<b>Total</b>	<b>114</b>	<b>17</b>	<b>3</b>	<b>122</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>267</b>
	<b>42,70%</b>	<b>6,37%</b>	<b>1,12%</b>	<b>45,69%</b>	<b>2,25%</b>	<b>1,50%</b>	<b>0,37%</b>	

Fonte: PNMPO, 2008.

### • Balanço do Programa de Microcrédito

No início deste ano, a Coordenação do Programa, que tomou posse no final de 2007, realizou pesquisa junto a 151 Impos, habilitadas ou não, abrangendo o período correspondente àquele ano, com o intuito de oferecer ao setor e aos demais interessados no microcrédito um diagnóstico sobre o segmento, bem como de dar maior transparência às operações de crédito, subsidiar os agentes políticos na elaboração de futuras políticas públicas e reduzir a assimetria de informações existente entre agentes financeiros e instituições de microcrédito.

Em 2007, foram realizadas 963.459 novas operações de microcrédito produtivo orientado, com 513.032 pessoas atendidas e a concessão de

R\$1,1 bilhão de reais. O valor médio do microcrédito concedido nesse ano foi de R\$1.142,11 por operação.

Quando se comparam esses dados com os dados obtidos desde a criação do PNMPO, em 2005, o número de operações de microcrédito realizadas aproxima-se dos 2,42 bilhões, movimentando mais de R\$2,53 bilhões. O índice de quantidade de operações de microcrédito produtivo orientado teve um crescimento de 52,42% de 2005 para 2007.

Quanto ao índice do volume de crédito concedido para o microcrédito produtivo orientado, este cresceu 82,68% de 2005 para 2007, conforme demonstra a Tabela a seguir.

**Tabela 3 – Resultados consolidados anuais<sup>1</sup>**

<b>Ano</b>	<b>Operações de Microcrédito</b> (em unidade)	<b>Índice<sup>2</sup></b>	<b>Valor Concedido<sup>3</sup></b> (em R\$ 1,00)	<b>Índice<sup>4</sup></b>
2005	632.106	100,00	602.340.000,00	100,00
2006	828.847	131,12	831.815.600,78	138,10
2007	963.459	152,42	1.100.375.829,94	182,68
<b>Total</b>	<b>2.424.412</b>		<b>2.534.531.430,72</b>	

Fonte: PNMPO, 2008.

1/ Com relação a 2005 e 2006, apenas as Osciops participaram da pesquisa.

2/ Índice da Quantidade de Operações de Microcrédito Produtivo Orientado. Ano-base 2005 = 100,00.

3/ Valores nominais.

4/ Índice do Volume de Crédito Concedido para o Microcrédito Produtivo Orientado. Ano-base 2005 = 100,00.

O quadro de pessoal envolvido nas instituições de microcrédito produtivo orientado totaliza 5.117 pessoas, sendo 2.800 agentes de crédito, equivalendo a 55% do efetivo, conforme demonstrado na Tabela a seguir. Outras 1.099 pessoas atuam na área administrativa, perfazendo 21% do quadro. Os 24% restantes dividem-se entre gerentes, estagiários e outras funções.

**Tabela 4 – Distribuição de funcionários**

<b>Funcionários</b>	<b>2005</b>		<b>2007</b>	
Agentes de Crédito	296	77%	2.800	55%
Gerentes	80	21%	537	10%
Administrativos	0	0%	1.099	21%
Estagiários	10	3%	317	6%
Outros	0	0%	364	7%
<b>Total</b>	<b>386</b>		<b>5.117</b>	

Fonte: PNMPO, 2008.

O número de clientes ativos em 2007 foi de 513.032 pessoas, sendo 63% mulheres, 36% homens e 1% não declarados. Os dados revelam que 94,68% dos clientes ativos são microempreendedores informais, 4,24% são microempreendedores formais e 1,08% são não declarados.

**Tabela 5 – Distribuição de clientes**

<b>Clientes</b>	<b>2005</b>		<b>2007</b>	
Masculino	24.186	47%	183.206	36%
Feminino	26.978	53%	324.745	63%
Não declarado (microempresas)	0	0%	5.081	1%
<b>Total</b>	<b>51.164</b>		<b>513.032</b>	

Fonte: PNMPO, 2008.

A carteira ativa em 2007 totalizava o montante de R\$598.956.011,3, sendo R\$502.196.847,31 em microcrédito produtivo orientado e R\$20.098.364,76 em trocas de cheques, o equivalente a R\$522.295.212,10 da carteira ativa de microcrédito. A troca de cheque é uma forma adicional de financiamento utilizada pelas organizações de microcrédito junto aos seus clientes. Na perspectiva de diversificação de produtos, as instituições apresentam outras carteiras de financiamento, que totalizam R\$76.660.799,23.

**Tabela 6 – Evolução da carteira ativa**

<b>Carteira</b>	<b>2005</b>		<b>2007</b>	
Microcrédito Produtivo Orientado (MPO)	63.593.613,29	84%	502.196.847,31	84%
Trocas de Cheques ( <i>Factoring</i> )	-	-	20.098.364,76	3%
Outras Carteiras Ativas	11.970.834,21	16%	76.660.799,23	13%
<b>Total</b>	<b>75.564.447,50</b>		<b>598.956.011,30</b>	

Fonte: PNMPO, 2008.

Do volume dessa carteira ativa, relativa aos financiamentos realizados em 2007, cerca de 77,80% foram utilizados para financiar capital de giro dos microempreendedores, 17,30% para investimento fixo e 4,90% para financiamentos mistos. Por ramo de atividade, 77,62% foram destinados a empreendimentos comerciais, 14,54% a empreendimentos no ramo dos serviços, 4,97% a indústria ou microempreendimentos produtivos, 1,69% a microempreendimentos agrícolas e 1,18% a outras finalidades.



- **Projetos desenvolvidos pelo Programa e as perspectivas para 2009-2011**

Seguindo seu planejamento estratégico, apresentado ao final do ano passado, o Programa de Microcrédito vem implementando diversas ações com o intuito de fortalecer as instituições de microcrédito e ampliar o acesso ao crédito por parte dos microempreendedores informais e formais.

Iniciativas como a construção do banco de dados permanente e o projeto de emancipação dos beneficiários/empreendedores do Programa Bolsa Família, bem como a conclusão das oficinas da parceria BID/BNDES e o fechamento do primeiro PlanSeq do Microcrédito, vão ao encontro das ações constantes do planejamento do Programa. A seguir, serão destacadas essas e outras ações implementadas no presente exercício e as previstas para os próximos três anos.

*PDI em parceria com o BID e o BNDES*

Em parceria com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Ministério do Trabalho e Emprego, por intermédio do Programa de Microcrédito, realizou o seu primeiro programa de desenvolvimento institucional, com o intuito de melhorar o desempenho das Impos, fortalecer e desenvolver suas capacidades gerenciais e organizacionais, com vistas à ampliação do seu alcance social e redução de seus custos operacionais. Esse projeto levou à realização de dez oficinas regionais, nas quais obteve os seguintes resultados:

- Plano de Contas: conceituação, manualização, aprimoramento e disseminação do Plano de Contas Padrão para Oscip de microcrédito.
- Marco Jurídico: realizar sistematização de propostas para o aprimoramento do marco legal, incluindo propostas fiscais e tributárias para o setor, por meio de pesquisas e oficinas, da realização de diagnósticos, divulgação e consolidação das atuais normativas de microfinanças no Brasil.
- Diagnóstico Setorial: elaborar diagnóstico organizacional e setorial das instituições de microcrédito produtivo orientado para subsidiar implementação de estratégias que viabilizem o incremento da atuação desse segmento, bem como promover o auto-conhecimento das instituições.
- Governança Corporativa: executar trabalho para formação de conselheiros e demais gestores de Oscip de microcrédito com

uma programação orientada para a profissionalização da gestão, foco na atividade, na eficiência e controles para uma gestão transparente com planejamento e estratégias.

#### *Primeiro PlanSeq do Microcrédito*

Em convênio celebrado entre o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), no âmbito do Programa Nacional de Qualificação (PNQ), e a Fundação de Cultura e Pesquisa do Ceará (FCPC), ligada à Universidade Federal do Ceará (UFC), o Programa de Microcrédito lançou o primeiro PlanSeq do Microcrédito, com o objetivo de promover a capacitação de 3.400 empreendedores clientes ativos de instituições de microcrédito.

O projeto não visa apenas estimular a sustentabilidade de unidades produtivas de pequeno porte, mas também instituir ações que promovam a integração de políticas voltadas para o acesso ao crédito e à capacitação.

#### *Construção do banco de dados permanente*

O Programa tem desenvolvido uma ferramenta capaz de promover um diagnóstico permanente sobre a rede de instituições habilitadas ao MTE. O primeiro passo foi a pesquisa realizada no início de 2008, relativa ao exercício financeiro de 2007, conforme citado anteriormente.

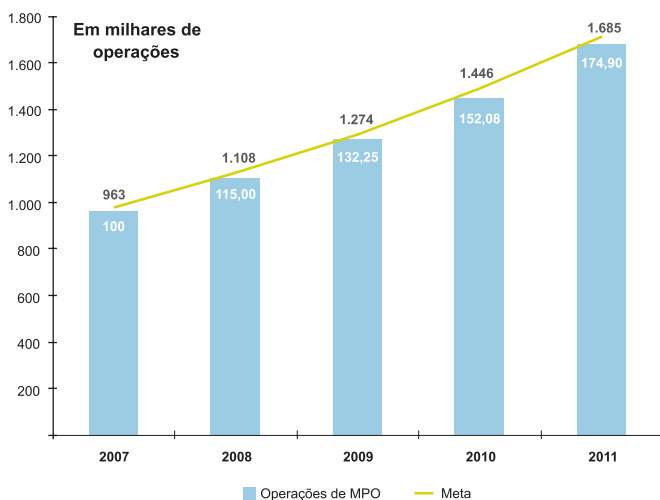
Após a construção de um sistema de coleta de dados, instalado no portal do Programa de Microcrédito, as instituições receberam uma senha de acesso e serão convocadas, a cada quadrimestre, a preencher um conjunto de informações relativas às suas operações. As informações consolidadas do Banco de Dados ficarão disponíveis no Portal do Programa.

#### *Indicadores e metas do Programa*

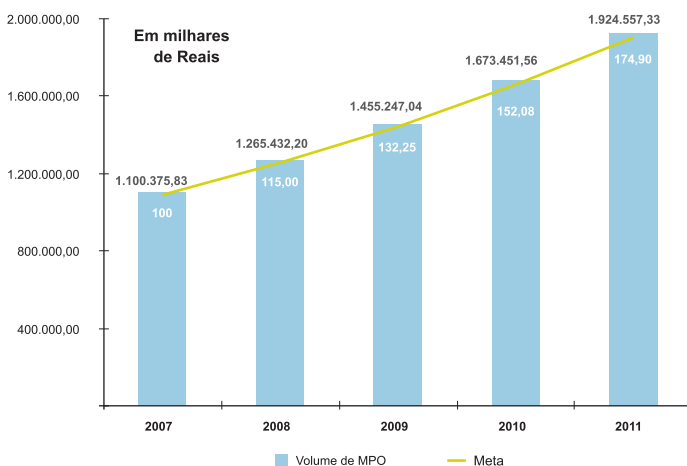
As informações coletadas pelo banco de dados permanente também servirão de base para abastecer os quatro indicadores que monitoram o comportamento do Programa e que constam das ações do Plano Plurianual (PPA) 2008-2011.

Com base no PPA e nos resultados apurados em 2007, o Programa adotou quatro indicadores quantitativos, incluindo as metas para o quadriênio 2008-2011. Os indicadores são Número de Operação, Volume de Crédito, Volume de Carteira Ativa e de Quantidade de Clientes Ativos.

O Programa espera que até 2011 sejam realizadas mais de 1,6 milhão de operações, significando uma evolução de 74,9% em relação ao ano-base 2007, conforme demonstrado no Gráfico a seguir.

**Gráfico 1 – Índice do Número de Operação**

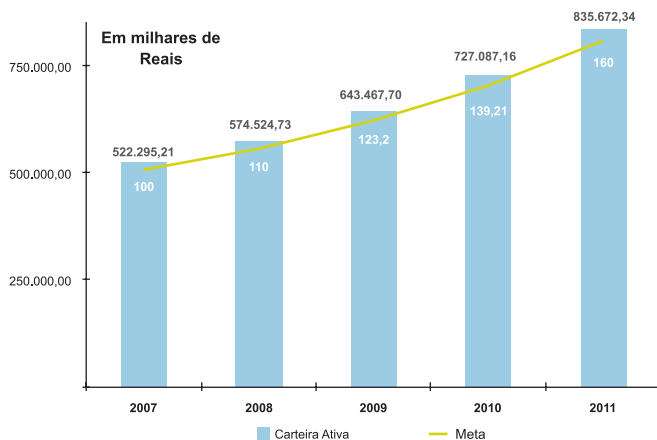
O indicador Volume de Crédito segue as mesmas metas do Índice de Número de Operações, quando se trata de valores relativos. A expectativa é de que até 2011 o volume de crédito, em números absolutos, ultrapasse R\$1,9 bilhão, simbolizando um crescimento nominal de cerca de 74,9% em relação ao ano-base 2007.

**Gráfico 2 – Índice do Volume de Crédito**

Com relação ao Volume da Carteira Ativa, a meta para 31 de dezembro de 2011 é de um crescimento nominal de 60%, o equivalente a mais de

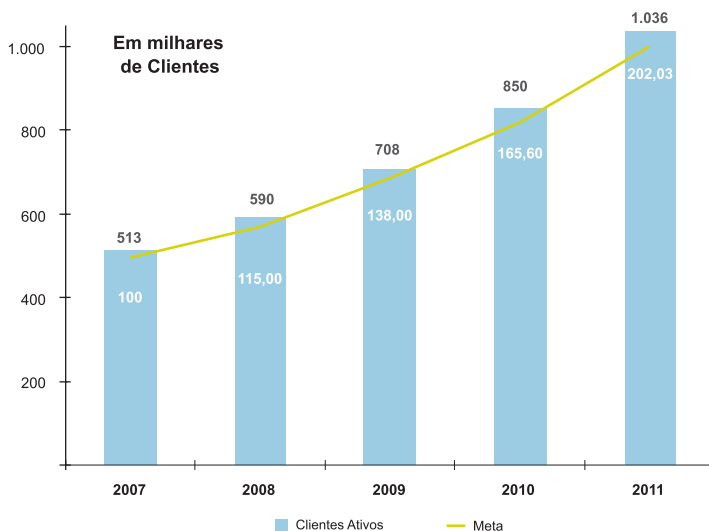
R\$835,6 milhões. Para este ano, o Programa tem a expectativa de um crescimento nominal de 10% a mais em relação ao período passado, num total de R\$574,5 milhões de recursos movimentados.

**Gráfico 3 – Índice do Volume da Carteira Ativa**



Para o Índice de Quantidade de Clientes ativos, as metas previstas para 31 de dezembro de 2011 ultrapassam um milhão de empreendedores atendidos, representando mais que o dobro em relação a 2007, conforme mostra o Gráfico a seguir.

**Gráfico 4 – Índice de Quantidade de Clientes Ativos**



O Programa pretende também utilizar indicadores de qualidade, que visam medir o impacto econômico e social do microcrédito na vida de milhares de empreendedores atendidos.

Outro passo deste trabalho objetiva a padronização de indicadores operacionais e financeiros, que, com os demais dados contábeis já padronizados, formarão uma base de dados do setor para consolidar dados nacionalmente, avaliar resultados, analisar o setor e formular políticas complementares de apoio ao microcrédito.

### *III Seminário do Programa de Microcrédito*

O Ministério do Trabalho e Emprego, por meio do Programa de Microcrédito, promoveu, entre 15 e 16 de julho de 2008, o III Seminário do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado.

Durante o encontro, os conferencistas, os membros das instituições de microcrédito e os demais participantes debateram temas como “microcrédito como instrumento de valorização do trabalho humano e de combate à pobreza, a integração do Programa com outras políticas públicas, a formalização de empreendimentos, a ampliação e o fortalecimento da rede, assim como os desafios e as perspectivas para o setor”.

O Seminário contou com o apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Participaram representantes do Banco Central, do Banco Interamericano de Desenvolvimento, da Cooperação Andina de Fomento, da Associação Nacional do Cooperativismo de Crédito da Economia Familiar e Solidária, da Associação Brasileira dos Dirigentes de Entidades Gestoras e Operadoras de Crédito, do Crédito Popular e Entidades Similares, da Associação Brasileira da Sociedade de Crédito ao Microempreendedor, da Associação Brasileira de Entidades Financeiras de Desenvolvimento. Vinte e cinco Estados e o Distrito Federal enviaram representantes.

### *Emancipação dos beneficiários/empreendedores do Programa Bolsa Família*

O Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) celebraram acordo de cooperação técnica, com o objetivo de promover “a inserção dos beneficiários do Bolsa Família no mundo do trabalho e na geração de renda”.

Pesquisa do MDS identificou um público superior a um milhão de beneficiários do Bolsa Família que exercem alguma atividade produtiva. A partir dessa pesquisa, o Programa de Microcrédito, em parceria com o MDS, está desenvolvendo projeto que permita a concessão de microcrédito a esses beneficiários.

### *Facilidades de Acesso ao Crédito*

Visando reduzir a distância entre Impo e empreendedor e os custos de prospecção do cliente, o Programa, em parceria com a Ouvidoria do MTE, está lançando neste semestre o atendimento 0800 para o microcrédito. O microempreendedor que deseja obter informações sobre como ter acesso ao crédito poderá, por meio desse serviço, localizar a instituição mais próxima de sua residência.

O Programa implementou ainda um *link* no seu Portal para solicitação direta de empréstimo pelo empreendedor. Para isso, basta acessar o endereço do Programa na Internet (<http://www.mte.gov.br/pnmpo/>), acessar a chamada “Empréstimos, formulário para acesso” e preencher o respectivo documento eletrônico. A solicitação de crédito será encaminhada diretamente à Impo de escolha do empreendedor.

O resultado desse formulário de solicitação direta de empréstimo foi que, em um curto espaço de tempo e sem nenhum plano de divulgação oficial, houve 166 solicitações distribuídas entre as finalidades de capital de giro, investimento e em ambos, como pode ser visto na Tabela a seguir.

**Tabela 7 – Distribuição por faixa de solicitações**

Faixa R\$	Finalidade	Quantidade		IMPO Demandada
<b>Até 1.000</b>	Capital de Giro	1	0,60%	1
	Capital de Giro mais Investimento	1	0,60%	1
	Investimento	8	4,82%	8
<b>1.001 a 5.000</b>	Capital de Giro	6	3,61%	6
	Capital de Giro mais Investimento	14	8,43%	11
	Investimento	7	4,22%	5
<b>5.001 a 10.000</b>	Capital de Giro	7	4,22%	5
	Capital de Giro mais Investimento	21	12,65%	13
	Investimento	15	9,04%	14
<b>Acima de 10.000</b>	Capital de Giro	5	3,01%	5
	Capital de Giro mais Investimento	53	31,93%	31
	Investimento	28	16,87%	22
<b>Total de Solicitações</b>		<b>166</b>	<b>100</b>	

Tanto o serviço 0800 quanto o serviço de solicitação de crédito na Internet passarão, ao longo dos próximos meses, por uma ampla divulgação.

### *Facilidade de Acesso aos Recursos*

Um dos maiores entraves à massificação do microcrédito no Brasil é o baixo acesso aos recursos (*funding*) por parte das instituições habilitadas

ao Programa de Microcrédito, comprometendo a sua sustentabilidade e a sua capacidade de elevar a carteira de clientes atendidos.

O Programa de Microcrédito, ciente desse entrave, e em parceria com representantes de diversas instituições comprometidas com o fortalecimento do microcrédito produtivo orientado, vem implementando um conjunto de projetos que visa facilitar o acesso aos recursos disponibilizados pelas instituições financeiras.

Medidas como as citadas anteriormente, em que se destacam o plano de contas e a construção do banco de dados, e a criação de alternativas no campo dos fundos garantidores, com a participação das instituições operadoras, assim como a realização de reuniões periódicas com os operadores e com as instituições reguladoras, têm o intuito de dar maior transparência às operações de crédito, reduzir a assimetria de informações entre Impo e instituições financeiras e amenizar os riscos inerentes à concessão de financiamentos.

- **Os desafios do Programa de Microcrédito**

No âmbito do fomento ao desenvolvimento de instituições de microcrédito, o Programa pretende expandir seu orçamento, a fim de ampliar os projetos de capacitação de empreendedores, de agentes de crédito e de gestores de Impo, assim como os programas de desenvolvimento institucional.

Ações na área de fomento têm a finalidade de desenvolver a capacidade gerencial e organizacional da rede de operadores do Programa de Microcrédito do MTE e ampliar a capilaridade dos agentes executores. O Programa, com isso, espera aumentar, de forma sustentável, o número de instituições habilitadas, elevar o alcance da rede, ampliar o acesso das Impo aos recursos disponibilizados pelo sistema financeiro e aumentar o número de clientes atendidos pelas instituições de microcrédito.

O Programa pretende, ainda, promover ações voltadas para a integração de políticas públicas a partir da celebração de parcerias com outros órgãos da administração pública ou organismos da sociedade civil. Inicialmente, o Programa está negociando parcerias dirigidas à capacitação e ao fortalecimento das pequenas unidades produtivas, ao estímulo à formalização das atividades econômicas informais, ao acesso a direitos trabalhistas e previdenciários por parte dos proprietários e funcionários da microempresa e à emancipação dos beneficiários/empreendedores do Programa Bolsa Família.

A integração do microcrédito com outras políticas fortalece as ações que visam à superação da pobreza e à redução das disparidades sociais e econômicas existentes no Brasil.

No âmbito da gestão e administração, o Programa continuará apoiando a realização de eventos promovidos pelo setor, como o congresso das cooperativas de crédito (7º Concred/Confabras), do Banco Central e das Oscips (Abcred), bem como continuará realizando anualmente o seu Seminário e promovendo encontros regionais com os operadores.

Por fim, o Programa de Microcrédito, instituído no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, vem se reestruturando no sentido de se transformar em órgão perene de fomento ao microcrédito produtivo orientado, contribuindo, assim, para a criação de um ambiente favorável à massificação do microcrédito no Brasil.

Assessoria Especial do Ministro  
Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado  
Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)  
Esplanada dos Ministérios  
Edifício-Sede – Bloco F – Sala 547  
70059-900 Brasília – DF  
Tel.: (61) 3317-6701  
pnmpo@mte.gov.br  
<http://www.mte.gov.br/microcredito>