

Painel: A reforma do estado e da administração pública sob a ótica do desenvolvimento local:  
novos temas para discussão?

## Desenvolvimento econômico local e o setor de microfinanças

Angela M. Mesquita Fontes  
Pedro Nogueira Gonçalves Diogo  
Rodrigo Marchesini

### Introdução

Pensar desenvolvimento econômico local pressupõe um universo constituído por circuitos extremamente sensíveis, pertencentes a um conjunto de relações no qual se cruzam as causas e os efeitos, onde as transformações ocorridas em uma região provocam alterações em outras, independente de sua localização geográfica.

Pressupõe, também, que o poder de interferência entre os lugares não é simétrico e que nem todas as regiões têm o poder de afetar as outras, tendo em vista que esta interferência está relacionada com o grau de poder ali concentrado pelo desenvolvimento de certos pontos do território, que são capazes de expandir os efeitos positivos ou negativos a outros pontos<sup>1</sup>. São nos lugares - espaços sociais precisos - que as pessoas constroem suas vidas, procurando a satisfação de necessidades materiais e imateriais próprias de uma existência digna. Assim, ainda que o horizonte seja o mundo, o desenvolvimento segue pensando-se a partir do lugar que constitui o centro real das vidas de milhões de pessoas.

No quadro atual de mudanças no cenário nacional e internacional surge a exigência de repensar as tradicionais estratégias de desenvolvimento<sup>2</sup>. A noção de desenvolvimento econômico local contrapõe-se às estratégias de desenvolvimento “por cima”, polarizado, hierarquizado e concentrador. Vale dizer, propõe-se um novo enfoque “de baixo para cima”, de caráter difuso, com diversas fontes de propagação e efeitos de fluência e sustentado por fatores não somente econômicos, mas também sociais, culturais, ambientais, históricos e territoriais.

Neste sentido, supor que a lógica geral de funcionamento dos grandes grupos transnacionais explica a totalidade do sistema é um equívoco. A hegemonia das frações do capital globalizado não explica o funcionamento do mundo real, que tem na heterogeneidade a sua essência. Partindo desta constatação, reconhece-se a necessidade da adoção de uma estratégia de desenvolvimento que inclua a complexidade dos fluxos no processo de acumulação de capital, promovendo de forma decisiva a ampliação de novas ações tecnológicas e empresariais nos âmbitos local e regional.

A partir da interpretação destes fatores o território assume uma multidimensionalidade que o faz tornar-se palco tanto das contradições e dos conflitos como também das articulações, negociações e encontros. Não se trata aqui de insistir na formulação de políticas públicas compensatórias ou assistenciais nas áreas possuidoras de uma dinâmica econômica deprimida, nem de segmentar a população num maior número de grupos específicos para assegurar que políticas redistributivas de fato cheguem a eles. Mas sim de

---

<sup>1</sup> Dizemos com Milton Santos que existem pontos luminosos e pontos não luminosos que sofrem de formas diferenciadas da globalização. SANTOS, Milton. A grande crise já se instalou. In *Visões da Crise*. Organizadores: Mineiro, Adhemar dos Santos; Elias, Luis Antônio; Benjamin, César. Rio de Janeiro: Contraponto, 1998.

<sup>2</sup> COELHO, Franklin et FONTES, Ângela. *Desenvolvimento Econômico Local e Sustentabilidade Institucional*. As Redes de Desenvolvimento Econômico Local - REDEL. Rio de Janeiro: IBAM, 1998.

promover a iniciativa de desenvolvimento local endógeno e de geração de trabalho, emprego e renda para enfrentar a pobreza e a marginalização de forma mais consistente e com resultados mais concretos.

Neste sentido, a atuação das três esferas de governo, com destaque para os governos locais, adquire relevância por serem catalisadores e animadores de uma ambiência produtiva que impulse o desenvolvimento do potencial empresarial e produtivo territoriais, considerando as interseções dos fluxos macro e micro-econômicos. Sabedores de que o grande capital caminha com as “próprias pernas” e cria suas oportunidades de negócio nos territórios considerados com melhores vantagens comparativas, cabe um olhar mais atento para outros circuitos de obtenção de excedentes econômicos possuidores de uma lógica de funcionamento diferenciada, como pode ser o setor informal, a economia de subsistência, a economia solidária, as micro e pequenas empresas de âmbito local ou regional.

Para atuar nestes circuitos o setor de microfinanças é possuidor de instrumentos capazes de atender às demandas específicas, demonstrando que é possível garantir o acesso ao crédito a empreendimentos que historicamente estiveram à margem do sistema financeiro formal. As experiências de microfinanças aprofundam o debate sobre a construção de uma economia alternativa. No Brasil estas experiências são recentes e só se expandiram a partir de meados do anos de 1990, tendo como referência principal o microcrédito enquanto um instrumento de desenvolvimento local.

O objetivo deste trabalho é contribuir para o debate sobre o papel do setor de microfinanças e a formulação de políticas públicas de desenvolvimento econômico local, tendo por fundamento os resultados alcançados pelos estudos realizados ao longo de quatro anos pela equipe de pesquisadores do IBAM<sup>3</sup>.

O primeiro momento do estudo consistiu em uma análise do período referente à implantação do marco legal, sendo possível acessar essa produção na página do IBAM na Internet. Como resultados, chegou-se a uma série de questionamentos identificados como integrantes de uma agenda para o setor, demandando, assim, a realização de novas investigações, nas quais as questões primordiais para o desenvolvimento do setor deveriam ser aprofundadas. Com isto, a segunda etapa, iniciada em agosto de 2001, consistiu em uma detalhada análise acerca do crescimento do setor.

Os estudos realizados apontaram para o fato do setor de microfinanças brasileiro ainda ser relativamente pouco conhecido por seus próprios atores, dificultando uma atuação qualificada, bem como o desenvolvimento de instrumentos adequados à concretização de sua atividade-fim.

Um estudo quantitativo das Instituições Operadoras de Microcrédito – IOMs permitiu a construção do banco de indicadores *Microfinanças no Brasil*, disponível para consulta na Internet. Este instrumento oferece diversos indicadores sobre o setor de microfinanças no Brasil, possibilitando recortes de natureza regional e institucional, sendo, portanto, uma ferramenta de trabalho de grande interesse e utilidade para as IOMs, entidades de apoio ao setor microfinanceiro, pesquisadores e microempreendedores entre outros atores. Estes dados sistematizados foram analisados em quatro recortes temáticos, com cada um deles

---

<sup>3</sup>FONTES, Angela; COELHO, Franklin et alli. “*Expansão das Microfinanças no Brasil*”. Rio de Janeiro: IBAM/Fundação Ford, 2003. Nesta publicação estão reunidos os resultados da pesquisa “*O processo de Expansão das Microfinanças no Brasil*”, que dão continuidade ao primeiro estudo realizado pelo IBAM em 1999 - *Perspectivas de Expansão das Microfinanças no Brasil: marco legal, capitalização e tecnologia*, [www.ibam.org.br](http://www.ibam.org.br). Registra-se, também, a realização, em 2001/2002, do banco de indicadores *Microfinanças no Brasil*, disponível também em [www.ibam.org.br](http://www.ibam.org.br). Os estudos foram realizados pelo Núcleo de Economia Local – NEL, da Área de Desenvolvimento Econômico e Social – DES, do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, com o apoio da Fundação Ford.

privilegiando um aspecto do setor<sup>4</sup>. São eles: Desenvolvimento Institucional – DI, Gestão Estratégica – GE, Gestão Operacional – GO e Metodologia Creditícia – ME.

Na análise qualitativa, este mesmo sistema de recortes temáticos foi utilizado em uma comparação de três formatos institucionais com características distintas, sendo um com fins lucrativos, Sociedade de Crédito ao Microempreendedor – SCM, outro sem fins lucrativos formado por organizações não governamentais<sup>5</sup>, tendo ambos como contraponto uma cooperativa de crédito, modalidade institucional que, por ocasião da realização dos estudos, ainda era pouco contemplada nos debates sobre microfinanças. Foram analisadas, ainda, as diferenças de atuação destas instituições<sup>6</sup> no que diz respeito às estratégias territoriais, operacionais e definição de seu público-alvo. Investigou-se, também, a adequação do marco legal do setor às diferentes formas institucionais existentes.

O debate e a consolidação do marco regulatório impulsionou nestes últimos anos a especialização do setor. As IOMs surgem hoje no Brasil com uma definição precisa enquanto instituições financeiras, sem fins lucrativos, como é o caso das OSCIPs, assim como aquelas que são formadas a partir de um perfil próximo ao do sistema financeiro tradicional, as SCMs, com fins lucrativos.

Entretanto, a dubiedade nas mudanças mais recentes de regulamentação parece indicar um caminho de uma relação complementar e integrada. A formação das ONGs de crédito, nascidas no âmbito de projetos de economia solidária e desenvolvimento local, não pode ser entendida apenas como uma história de instituições informais que se formalizam no mercado. As OSCIPs não devem ser entendidas como formas de terceirização ou de incubadoras de experiências para as SCMs, mas reconhecendo que há um campo distinto de missão e estratégias que diferencia a economia solidária da economia de mercado.

Esta visão determina que instituições diferentes devem ser tratadas de forma diferente, sem que isso iniba as formas de integração, ou seja, entendida como uma visão que exclua algum destes setores. Do mesmo modo que se exige uma eficiência operacional das SCMs e OSCIPs, deve-se buscar respectivamente uma eficácia, seja em termos de mercado, seja em termos de objetivos sociais.

## **Evolução do setor de microfinanças no Brasil**

Com relação ao perfil das IOMs, constata-se que o setor é composto pela ação de instituições governamentais e não-governamentais – ONGs, OSCIPs e SCMs, sendo que a maioria absoluta é de caráter não-governamental. As ONGs, OSCIPs e SCMs, juntas, representam cerca de 90% das instituições existentes, enquanto as três esferas de governo compõem os outros 10% restantes.

Verificou-se, também, a progressiva mudança do perfil institucional das IOMs. Se em 1999, no primeiro levantamento realizado, poucas eram as ONGs com titulação de OSCIP, em 2001 elas já correspondiam a quase a metade das IOMs brasileiras. Praticamente a metade das instituições é composta por OSCIPs, alcançando o montante de 47,46% do setor. As ONGs também compõem grande parcela das instituições existentes, representando 30,51% das mesmas. As SCMs representam, por sua vez, apenas 11,86% do mercado.

As análises qualitativas, porém, apontam que a busca pelo título de OSCIP se deveu

---

<sup>4</sup> Análise minuciosa dos recortes temáticos pode ser acompanhada em FONTES, Ângela, COELHO, Franklin et alli. *“Expansão das Microfinanças no Brasil”*. Rio de Janeiro: IBAM/Fundação Ford, 2003.

<sup>5</sup> Organizações Não Governamentais - ONGs e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs.

<sup>6</sup> As IOMs estudadas foram: Rótula S/A, Banco do Povo de Juiz de Fora, Credencial, Vivacred e Cresol.

muito mais a uma preocupação das ONGs em se adequarem legalmente do que a razões operacionais efetivas, visto que as instituições sem fins lucrativos que não obtiveram tal titulação não sofreram qualquer prejuízo em seu processo operacional.

Entretanto, vale ressaltar que a composição observada trata-se apenas de uma análise estática, levando em consideração somente a quantidade de cada tipo de instituição existente no momento da pesquisa no Brasil; o que não nos permite afirmar, por exemplo, que por deter a maior participação relativa, as OSCIPs são necessariamente as instituições mais importantes no segmento, bem como o governo, ao representar apenas 10,17% do mesmo, não detém grande relevância para o funcionamento do mercado. Assim, para melhor qualificarmos a importância de cada tipo de instituição, devemos ainda investigar muitos outros indicadores, tanto quantitativos quanto qualitativos, que nos forneçam maiores dados sobre as características de cada uma delas.

### **Número médio de agências**

Assim como devemos atentar para o percentual das instituições existentes, cabe observarmos o número médio das agências segundo o tipo de instituição, de maneira a identificarmos a dimensão do setor das microfinanças.

Ao longo do triênio, o governo possuía, em média, 30 agências operadoras de crédito. Os outros três tipos de instituições, por sua vez, apresentaram uma média bastante inferior à verificada no caso governamental. As ONGs, OSCIPs e SCMs possuíam, respectivamente, quatro, cinco e três agências operadoras no período.

Constata-se, assim, a predominância do governo no que se refere ao número médio de agências, pois o somatório das agências dos três tipos de instituições não-governamentais não alcançou a metade observada nas instituições governamentais.

### **Evolução do valor total emprestado e do número de créditos concedidos**

A evolução do valor total<sup>7</sup> emprestado por cada tipo de instituição permite identificar as limitações da análise estática anteriormente mencionada. Vale chamar a atenção para o fato de que o governo foi o responsável pelo maior volume de empréstimos realizados ao longo do período de 1999 a 2001. Se em 1999 o governo emprestava em torno de U\$42.532.963,00, em 2001, seu valor já alcançava o montante de U\$102.753.634,00, o que representou um crescimento de 142,24% no triênio. Como consequência, a participação percentual do governo no total do valor emprestado aumentou ao longo do período, passando de 53,29% em 1999 para 65,95% do mercado em 2001.

No transcorrer dos dois primeiros anos, o volume emprestado pelas OSCIPs permaneceu praticamente inalterado, girando em torno de U\$27.020.941,00. Em 2001, já alcançava o valor de U\$33.916.785,00, o que representou um aumento de 22,67%. Todavia, apesar de seu valor total emprestado ter aumentado, sua evolução não conseguiu acompanhar o ritmo de crescimento apresentado pelo setor como um todo, uma vez que, em 1999, representavam 34,73% do mercado e, em 2001, apenas 21,44% do mesmo.

O volume emprestado pelas ONGs, por sua vez, aumentou significativamente, passando de U\$9.518.377,00 em 1999, para U\$19.860.892,00 em 2001, significando um aumento de 108,65%. Esse crescimento, no entanto, não foi capaz de alterar sua participação relativa no total do volume emprestado, pois nos três anos estudados permaneceu em cerca de 12% do total.

Apesar de ser a instituição com menor participação sobre o total do volume

<sup>7</sup> Conversão feita pelo dólar médio do período, obtido pela média do câmbio nos anos de 1999, 2000 e 2001, U\$1.00 – R\$1,998, de modo a evitar distorções no estudo da evolução do setor.

emprestado, as SCMs foram as instituições que apresentaram o maior crescimento percentual entre todas consideradas. Se em 1999, o volume emprestado pelas SCMs foi de U\$18.013,96, em 2001 já alcançava o valor de U\$1.661.868,00. Percentualmente, o crescimento do volume dos recursos emprestados foi de mais de 9.000%, chamando a atenção para o fato de que as SCMs vêm ganhando espaço, ainda que de forma mais lenta que o esperado. Tal lentidão no processo de surgimento e expansão das SCMs se deve, sobretudo, às dificuldades de obtenção de *funding*, uma vez que o BNDES<sup>8</sup>, principal fonte de recursos para o microcrédito no Brasil, não vem conseguindo atender às SCMs em um prazo razoável, o que inviabiliza o crescimento e a consolidação destas instituições.

### **Volume dos recursos destinados para desenvolvimento institucional e fundo de crédito**

Um aspecto importante para a análise do setor das microfinanças refere-se ao volume de recursos destinados para o desenvolvimento institucional e para a constituição e o desenvolvimento dos fundos de crédito. Por desenvolvimento institucional entende-se a atividade ligada à capacitação dos funcionários da instituição, à aquisição de novas máquinas e equipamentos, à melhoria de processos, à elaboração de novos sistemas de controle da carteira de crédito – novos *softwares* de gerenciamento, à realização de auditorias, entre outros. Enfim, são as atividades voltadas para o próprio desenvolvimento da instituição. O Fundo de Crédito, como o próprio nome sugere, deve ser compreendido como o fundo de recursos voltado ao financiamento das atividades produtivas.

O governo foi a instituição que destinou o maior volume de recursos tanto para o desenvolvimento institucional quanto para o desenvolvimento dos fundos de crédito. Dos U\$24.519.002,00 disponíveis, o governo destinou 21,21% dos seus recursos para atividades ligadas ao desenvolvimento institucional, e outros 79,79%, cerca de U\$19.014.736,00, para o desenvolvimento do fundo de crédito.

Entretanto, as ONGs e SCMs apresentaram uma composição percentual similar a verificada pelas instituições governamentais, isto é, nesses três tipos de instituição, 23% dos recursos são destinados a atividades ligadas ao desenvolvimento da sua própria instituição, ao passo que os outros 77% são reservados ao desenvolvimento do fundo.

As OSCIPs são as únicas instituições que apresentam um comportamento um pouco diferente das demais. A grande maioria de seus recursos, mais precisamente 86% dos mesmos – o que representa algo em torno de U\$15.762.215 -, dirigiu-se aos fundos de crédito. Apenas 14%, cerca de U\$2.501.939,00, foram voltados às atividades relacionadas ao desenvolvimento institucional.

A constituição do fundo de crédito representa, talvez, o principal instrumento para a sobrevivência das instituições, além de ser fundamental para o desenvolvimento do setor. A quantidade de recursos emprestados e o número de créditos concedidos, assim como a própria definição das taxas de juros a serem cobradas e os prazos oferecidos, dependem, sobremaneira, dos fundos de crédito constituídos. Sendo assim, torna-se relevante atentarmos para a composição dos fundos, observando a importância relativa da origem dos recursos.

Como dito anteriormente, o governo foi quem destinou a maior parcela de recursos para a constituição dos fundos de crédito, dos quase U\$19.515.124,00 voltados para esse fim, 71% foram originários de terceiros – o que representa algo em torno de U\$13.510.470,00, e os 29% restantes de fundos perdidos.

As ONGs e as OSCIPs apresentaram um comportamento similar ao apresentado pelas instituições governamentais. Nos três casos, por volta de 72% dos recursos destinados ao

<sup>8</sup> Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

desenvolvimento dos fundos de crédito foram provenientes de empréstimos (terceiros), e praticamente todo o restante foi atendido por recursos originários de fundos perdidos. Todavia, ambas apresentaram uma particularidade que as diferenciou das instituições governamentais. Em ambos os casos, apesar de tratar-se de uma parcela significativamente pequena, parte dos recursos é de origem própria.

No caso das ONGs, cerca de U\$8.006,205.00 tiveram como origem terceiros (empréstimos), e apenas U\$3.152,443.00 foram originários de fundos de perdidos. Nas OSCIPs, por sua vez, U\$1.184,417.00 partiram de empréstimos, ao passo que os outros U\$3.852,986.00 foram provenientes de fundos perdidos. Nos dois casos, os recursos próprios representaram apenas algo em torno de 0,20% de seus totais, o que representa U\$27,021.00 e U\$22,517.00, respectivamente.

Ainda no que se refere à natureza dos recursos destinados ao desenvolvimento de fundos, as SCMs foram aquelas que demonstraram um comportamento bastante diferente das demais. Basicamente, seus fundos são compostos por recursos originários de terceiros e por recursos próprios. Note que, nesse caso, inexistem recursos provenientes de fundos perdidos. Em média, 58% dos seus recursos provêm de empréstimos e os outros 42% são de origem própria, isto é, U\$1.040,306.00 são de terceiros e U\$763,091.00 são próprios.

### **Evolução do valor médio do crédito**

Com os dois indicadores anteriores foi possível identificarmos a evolução do valor total de recursos emprestados, assim como a quantidade de créditos concedidos. Agora, quando cruzamos estas informações, é possível obtermos o valor médio dos créditos ofertados por cada tipo de instituição no decorrer do período.

É necessário ressaltar que o governo, mesmo sendo a instituição responsável pelo maior volume de créditos, apresentou o menor valor médio dos créditos concedidos entre as instituições operadoras. Em 1999, o valor médio do crédito proveniente de instituições governamentais era de U\$500.40 ao passo que, em 2001, após o crescimento de 117,86% da quantidade de créditos oferecidos no triênio, o valor médio foi reduzido para U\$350.27.

Durante todo o período, o valor médio dos créditos concedidos pelas ONGs e pelas OSCIPs permaneceu praticamente inalterado, girando em torno de U\$700.54. Uma vez que o volume emprestado pelas SCMs aumentou significativamente, chegando a U\$1.412,989.00, o valor médio dos seus créditos foi o maior entre as instituições. Em 1999, a média do crédito situava-se em U\$2,251.74. Na medida em que o número de suas operações de crédito foi aumentando, o valor médio dos créditos concedidos reduziu-se, passando para U\$1,184.41 em 2001.

### **Evolução do prazo médio do empréstimo**

Um outro indicador de expressiva importância para entendermos as características do setor das microfinanças está relacionado com a evolução do prazo médio do empréstimo, isto é, com o giro médio dos empréstimos concedidos.

As instituições governamentais foram aquelas que concederam os maiores prazos aos seus tomadores. Em 1999, o prazo médio do empréstimo governamental era 10,2 meses, ao passo que, em 2001, caiu para 9,8 meses. Todas as outras instituições demonstraram um comportamento diferente. As ONGs concederam empréstimos com prazos de seis meses em média, ao longo dos três anos considerados. As OSCIPs e SCMs, por sua vez, emprestavam, também ao longo de todo o período estudado, a prazos girando em torno de cinco meses.

Constata-se, então, que o tempo médio dos empréstimos concedidos pelo governo caiu ao longo do período, ainda que de maneira pouco significativa. Entre as instituições não-

governamentais, apenas as OSCIPs apresentaram uma tendência de elevação nos prazos de seus empréstimos, passando de 5,18 em 1999, para 6,41 meses em 2001.

Assim como fora mencionado na análise da taxa média de inadimplência, é possível identificarmos algumas correlações entre as taxas de juros praticadas e o valor médio dos créditos concedidos com a evolução do prazo do empréstimo, ainda que não possamos afirmá-las.

Por serem as instituições que concederam os maiores valores médios de crédito, as SCMs talvez tenham sido obrigadas a oferecer prazos menores aos seus empréstimos, tendo em vista a necessidade de girar os recursos emprestados, de maneira a possibilitar a realização de novos empréstimos, assim como minorar os riscos de inadimplência. A cobrança de elevados juros também pode ter influenciado o estabelecimento dos prazos concedidos.

Já as instituições governamentais apresentaram um comportamento inverso ao observado anteriormente. Na medida em que concediam créditos de menor valor, assim como cobravam as menores taxas de juros do segmento, o prazo de seus empréstimos foi o maior entre as instituições consideradas.

### **Tempo médio de liberação do crédito**

Como forma de melhor compreendermos a eficácia das ações adotadas pelas IOMs foram selecionados três indicadores, de expressiva relevância, que fornecem subsídios para constatar o desempenho das instituições. Para tanto, foram escolhidos o tempo médio de liberação do crédito, a taxa média de inadimplência e a evolução da média da taxa de juros no triênio.

Ao considerarmos o tempo médio da liberação do crédito, constata-se, de maneira bem evidente, que as instituições não-governamentais, sobretudo as OSCIPs e as SCMs, foram significativamente mais ágeis do que o governo no momento da liberação dos créditos.

Em média, nos três anos estudados, as OSCIPs e as SCMs foram as instituições que mais rápido liberaram seus créditos. Enquanto a primeira apresentou um tempo médio de cinco dias para a liberação, a segunda trabalhou com uma média de quatro dias. As ONGs, apesar de liberarem os créditos com maior rapidez do que o governo, não conseguiram demonstrar a mesma agilidade verificada pelas outras instituições não-governamentais. O prazo médio da liberação de seus créditos foi de 14 dias, bem acima do praticado pelas demais. As instituições governamentais foram aquelas em que se verificou o maior prazo médio de liberação, uma vez que, em média, demoravam 17 dias para liberar os créditos concedidos.

### **Evolução da média da taxa de juros**

Um indicador de fundamental importância para a avaliação do desempenho das atividades promovidas pelas IOMs refere-se à taxa de juros cobrada pelas mesmas. Esta variável pode influenciar diretamente outros indicadores, como o prazo médio dos empréstimos, o próprio valor médio dos créditos, assim como a taxa de inadimplência do setor.

A evolução da taxa de juros obedeceu a um comportamento praticamente idêntico entre todas as instituições operadoras ao longo do triênio. As instituições governamentais foram aquelas que ofereceram a menor taxa média de juros, situando-se em torno de 3% ao mês. As ONGs e as OSCIPs, por sua vez, também ofereceram reduzidas taxas de juros. Ao longo do período, as ONGs emprestavam a juros médios de 3,5% ao mês, ao passo que as OSCIPs trabalhavam com juros de 3,75% por mês. As SCMs foram as instituições que ofereceram a maior taxa de juros no decorrer do triênio, mesmo tendo apresentado uma

tendência declinante de seu valor. Se em 1999 as SCMs concediam créditos a juros de 5,76% ao mês, em 2001 já conseguiam ofertar créditos com juros de 4,33% ao mês.

É difícil definirmos os motivos pelos quais as instituições praticam taxas de juros diferenciadas. Além da influência do significativo volume de recursos e de créditos, as menores taxas oferecidas pelo governo podem ser atribuídas ao fato de que alguns programas governamentais trabalhem com taxas subsidiadas visando atender públicos específicos. Talvez, por não possuírem a mesma finalidade do governo e trabalharem com volume de recurso menor, as outras instituições atuantes no mercado ofereçam taxas médias de juros mais elevadas.

### **Taxa média de inadimplência**

As instituições governamentais foram as que apresentaram a menor taxa de inadimplência entre as IOMs. Entretanto, em 1999, a inadimplência dos créditos concedidos pelo governo foi de 1,89%, ao passo que, em 2001, situava-se em 4,19%. Confirmando a mesma tendência de alta nas taxas de inadimplência temos que as ONGS, depois do governo, foram as instituições que ofereceram as menores taxas de inadimplência. Em 1999, a média de sua inadimplência foi de 2,32%. Em 2001, esta taxa já alcançava a média de 5,02%. Apesar de também se verificar uma tendência de alta, a taxa média de inadimplência verificada nas OSCIPs permaneceu praticamente inalterada. Se em 1999, a inadimplência situava-se em 3,44% dos créditos concedidos, em 2001, esse valor foi de apenas 4%. As SCMs foram aquelas que, ao final do período estudado, apresentaram a maior taxa média de inadimplência. Se em 1999, a sua inadimplência era de 3,40%, em 2001 já alcançava o valor de 5,85%.

Geralmente, quando consideramos a análise da taxa de inadimplência, devemos atentar para a influência exercida tanto pelas taxas de juros praticadas quanto pelo próprio valor médio dos créditos ofertados. Todavia, no escopo de presente trabalho, em face da natureza dos dados levantados, não procuraremos estabelecer uma relação de casualidade entre a taxa de inadimplência e as outras variáveis. Assim, podemos apenas sugerir a existência de uma correlação entre a evolução da inadimplência e o comportamento dos demais indicadores.

Neste sentido, é possível formular a hipótese de que como as SCMs foram as instituições que detinham o maior valor médio de crédito e que cobravam as maiores taxas de juros do mercado, talvez por isso, tenham apresentado a maior taxa de inadimplência do setor. O governo, por sua vez, ao conceder o menor valor médio dos créditos, associado à cobrança das menores taxas de juros praticadas no segmento, apresentou a menor inadimplência entre os tipos de instituições ao longo do período.

### **Exigências para concessão de crédito**

Com relação à concessão do crédito, é importante atentar para as exigências existentes para a sua concretização. As instituições presentes no segmento trabalham com um conjunto amplo de exigências. Entre as instituições governamentais verifica-se que 83,33% exigiam a ausência de restrições cadastrais. Cerca de 17% das mesmas condicionavam a liberação dos créditos à frequência em cursos de capacitação, à idade mínima do empreendedor, assim como ao próprio tamanho do empreendimento. Por volta de 50% destas instituições consideravam ainda como requisito ao acesso ao crédito, o tempo mínimo de existência da atividade, assim como outras formas de exigências. Parte das instituições governamentais, cerca de 33,33%, exigia que os tomadores residissem na área de atuação da IOM.

As ONGs apresentaram um comportamento semelhante ao do governo no que se

refere às exigências para a concessão de crédito. Aproximadamente 82% de suas instituições condicionavam o acesso ao crédito à ausência de restrições cadastrais, e 65% das mesmas a outras formas de exigências. O tempo mínimo de existência da atividade foi uma exigência de 47% de suas instituições, ao passo que, a obrigatoriedade de residir na área de atuação da IOM foi imposta por 29,41% das mesmas. Cerca de 23% das ONGs, assim como 17% das mesmas, atrelavam o acesso ao crédito, respectivamente, ao tamanho do empreendimento e ao fato de a atividade não ser delituosa e não degradar o meio ambiente. A idade mínima do empreendedor era um pré-requisito para 12% desse tipo de instituição. Apenas 6% das mesmas condicionavam a liberação do crédito à frequência em cursos de capacitação.

Entre as OSCIPs, 89% e 81% de suas instituições detinham como exigências, respectivamente, a ausência de restrições cadastrais e o tempo mínimo de existência do empreendimento. A existência de outras exigências mais diversas foi uma orientação de 41% das mesmas. Cerca de 23% das OSCIPs condicionavam o acesso ao crédito à idade mínima do empreendedor, ao tamanho do empreendimento e ao fato de residir na área de atuação da IOM. A não degradação do meio ambiente também foi uma orientação de 11,11% das OSCIPs. Apenas 11% de suas instituições atrelavam seus créditos a atividades não delituosas.

Em relação às SCMs, identifica-se que 87% de suas instituições tinham a ausência de restrições cadastrais como o principal requisito à obtenção do crédito. Por volta de 43% das mesmas possuíam como exigências, o tamanho dos empreendimentos, assim como o cumprimento de outras formas mais diversas. O tempo mínimo de atividade e a residência na área de atuação da IOM foram exigências de 15% de suas instituições.

Portanto, constata-se que a maioria das instituições atuantes no mercado, governamentais ou não-governamentais, condiciona a liberação do crédito à ausência de restrições cadastrais. O tempo mínimo de existência do empreendimento, assim como o cumprimento de outras formas de exigência, fez parte da orientação da maioria das instituições. Ainda que não tão comuns, o tamanho do empreendimento e o fato do empreendedor residir na área de atuação da IOM foram outros pré-requisitos bastante exigidos pelas mesmas.

### **Formas de garantias**

Outro aspecto da concessão do crédito diz respeito às garantias. Neste sentido, as IOMs, governamentais ou não-governamentais, exigem algumas garantias fundamentais para realizar a concessão do empréstimo. Tradicionalmente, existe um conjunto de garantias pelos quais os tomadores de empréstimos podem optar, entre elas destacam-se o aval solidário, a existência de um avalista, a utilização dos próprios bens pessoais, assim como a utilização de cheques.

Todas as instituições governamentais aceitavam como garantia a existência de um avalista. Cerca de 50% das mesmas aceitavam, por sua vez, o aval solidário como garantia à concessão de crédito. A utilização dos bens pessoais era aceita por apenas 19% de suas instituições, ao passo que outras formas de garantia eram aceitas por 33,33% das mesmas.

Entre as ONGs, cerca de 82% de suas instituições aceitavam o avalista como garantia, ao passo que 76% das mesmas permitiam o acesso ao crédito mediante a existência de um aval solidário. De maneira contrária à apresentada pelo governo, a utilização de bens pessoais como garantia foi uma prática comum a 47% de suas instituições. Apenas 5% das ONGs concediam créditos através da utilização de cheques como garantia. As outras formas de garantias foram comuns para 23,53% de suas instituições.

As OSCIPs, por sua vez, apresentaram um comportamento bastante parecido ao

apresentado pela ONGs. A maioria de suas instituições, cerca de 85% das mesmas, concedia créditos tendo com garantia a existência de um avalista. Em média, 43% das OSCIPs aceitavam como garantia o aval solidário e a utilização de bens pessoais. A utilização de cheques era somente aceita por 18,52% das mesmas. Cerca de 15% de suas instituições se dispunham a aceitar outras formas de garantias.

Assim como em todos os outros tipos de instituição, a existência de um avalista foi pré-condição ao acesso ao crédito por parte de 71% das SCMs. A utilização dos bens pessoais foi comum para cerca de 57% das mesmas. Por volta de 29% de suas instituições aceitavam tanto o aval solidário como a utilização de cheques como garantia. Assim como no caso das ONGs, apenas 14% das SCMs trabalhavam com outras formas de garantia.

Foi possível, portanto, constatar que as utilizações de um avalista e do aval solidário foram as formas de garantias mais aceitas entre todas as instituições que operam no setor. Com exceção das SCMs, a utilização de cheques como garantia foi, por sua vez, a forma menos utilizada pelas instituições operadoras.

### **Valor médio emprestado por agente de crédito e produtividade mensal**

Em face da especificidade metodológica para a concessão do microcrédito, a análise do papel exercido pelos agentes de crédito é de fundamental importância, tendo em vista que são eles aqueles que conseguem alcançar, de maneira mais eficaz e abrangente, a maior quantidade de empreendimentos econômicos. Desta forma, cabe analisarmos alguns indicadores que permitam a inferência do desempenho dos agentes de crédito, como, por exemplo, o valor médio emprestado pelos mesmos e a sua meta de produtividade mensal.

Em 2001, os agentes de crédito das instituições governamentais emprestavam, em média, o valor de U\$174.751,00. O valor médio emprestado por agente das OSCIPs foi de U\$136.212,00. Em seguida, vieram as ONGs, com seus agentes de crédito emprestando em média U\$107.945,00. Por sua vez, aqueles vinculados às SCMs foram os que emprestaram o menor valor médio entre as instituições atuantes, alcançando o valor de U\$61.182,00. Como as instituições governamentais operam com o maior volume de recursos, concedendo o maior número de créditos, é natural que seus agentes concedam valores médios mensais mais elevados. Todavia, o valor médio emprestado por mês não é um indicador adequado para, isoladamente, analisar o desempenho dos agentes de crédito. Isso se dá, pelo fato de o mesmo estar, provavelmente, condicionado ao montante dos recursos com os quais operam as instituições do segmento.

Ao analisarmos a meta de produtividade mensal, podemos obter informações mais precisas com relação ao desempenho dos agentes de crédito. Como a produtividade não está diretamente relacionada ao montante dos recursos disponíveis, a média dos créditos concedidos por agente surge então como um indicador mais adequado à avaliação do desempenho dos mesmos.

Os agentes de crédito das ONGs foram aqueles que concederam, em média, o maior número de créditos. Ao longo do período, cada agente vinculado às ONGs concedeu 32 créditos por mês. Os agentes, tanto das instituições governamentais quanto das OSCIPs apresentaram o mesmo valor médio de concessão de créditos. Em ambas as instituições, os agentes concederam em média 26 créditos por mês. Apesar da inexpressiva diferença, os agentes das SCMs foram aqueles que ofertaram o menor número de créditos, com a média de 25 créditos por mês.

Assim, apesar de não disporem de grandes volumes de recursos, os agentes de crédito das instituições não-governamentais mostraram-se no mínimo tão produtivos quanto os do governo, quando não foram mais eficazes, como no caso das OSCIPs, onde seus agentes foram responsáveis pela concessão de 32 créditos em média por mês.

### **Instituições que trabalham com crédito solidário**

Um outro aspecto interessante a ser analisado no interior do setor diz respeito às instituições que trabalham com crédito solidário - vale dizer, aquelas IOMs que trabalham com crédito subsidiado e para o qual o resultado financeiro da operação é menos importante que o possível impacto social a ser alcançado com a sua concessão -, tendo em vista que grande parte dos micro e pequenos empreendimentos, urbanos ou rurais, encontram extrema dificuldade para atenderem às exigências, apresentarem as garantias formais convencionadas para o acesso ao crédito e, principalmente, terem possibilidade de pagamento dos juros convencionais da instituição.

Neste sentido, vamos encontrar grande parte das instituições governamentais, cerca de 67% das mesmas, trabalhando com crédito solidário, e apenas 33% não operando com este modelo de crédito. De maneira semelhante à apresentada pelo governo, a maioria das ONGs e das OSCIPs trabalha com crédito solidário, alcançando, respectivamente, 72% e 68% de suas instituições. Apenas as SCMs demonstraram uma orientação diferente, pois cerca de 57% de suas instituições não operam com o crédito solidário, e somente 43% se propõem a trabalhar com o mesmo.

### **Comitê de crédito**

Com relação ao método de aprovação do crédito, constata-se um comportamento bastante semelhante entre as IOMs. A maioria das instituições, governamental ou não-governamental, trabalha com comitês de crédito como forma de aprovação do crédito. Cerca de 84% das ONGs e das instituições governamentais operam com os comitês, ao passo que os outros 16% não operam com os mesmos. As OSCIPs, por sua vez, foram as instituições que mais operaram com os comitês de crédito, alcançando a participação de 90% das mesmas. Apesar de apresentarem uma distribuição percentual um pouco diferente das demais, por volta de 72% das SCMs trabalhavam com comitês de crédito, e os 28% restantes não operavam com os mesmos.

Pode-se supor que esta quase unanimidade é devida ao fato de que no início da formação das IOMs no Brasil foram poucas as instituições capacitadoras a difundirem a metodologia creditícia, fazendo, assim, com que o modelo da aprovação do crédito via um comitê de crédito fosse o mais aceito e utilizado.

### **Crédito rural e urbano**

Analisando o setor das microfinanças devemos ser capazes de identificar quais são os seus principais beneficiários, de modo a compreender quais segmentos da sociedade são demandantes de suas atividades.

No que diz respeito à localização territorial - rural e urbano - dos tomadores de microcrédito, constata-se uma profunda desigualdade no que se refere ao destino do crédito. Todas as instituições, governamentais ou não-governamentais, concentram suas atividades na área urbana. As instituições governamentais, OSCIPs e SCMs destinam algo em torno de 99% de seus créditos à área urbana, tendo destinado apenas cerca de 1% para as áreas rurais. As ONGs, apesar de também concentrarem suas atividades no meio urbano, foram as mais presentes na área rural, tendo destinado 8% de seus créditos para tal. Ainda assim, os créditos urbanos representaram 92% de suas operações.

### **Natureza dos negócios**

Ainda sob a perspectiva do público-alvo, podemos classificá-lo conforme a sua natureza, de maneira que possamos identificar quais os tipos de negócio que são

beneficiados pelas operações de crédito das instituições atuantes no mercado.

O público-alvo do governo é composto, essencialmente, por microempresas, cooperativas, trabalhadores autônomos e outras associações. Porém, as microempresas e os trabalhadores autônomos foram os principais tipos de negócio beneficiados pelas instituições governamentais, onde 100% das mesmas operaram com microempresas e, por volta de 67% com trabalhadores autônomos. A cooperativa fez parte do público-alvo de 33,33% das instituições governamentais, enquanto que as outras associações operaram com apenas 17% das mesmas.

As OSCIPs apresentaram um comportamento similar ao do governo, pois seus principais beneficiários foram as microempresas e os trabalhadores autônomos. Entretanto, os trabalhadores autônomos foram os mais comuns entre as instituições governamentais, alcançando 89% das mesmas. As microempresas, por sua vez, foram atendidas por cerca de 85% de suas instituições. Por volta de 26% das OSCIPs atenderam às cooperativas, e apenas cerca de 19% a outras associações.

As ONGs foram as instituições que apresentaram uma distribuição um pouco mais uniforme no que diz respeito ao percentual de atendimento conforme a natureza do negócio. Os trabalhadores autônomos e as microempresas continuam sendo os principais beneficiários, sendo atendidos por 83% e 61%, respectivamente, de suas instituições. Todavia, as cooperativas e as outras associações passam, agora, a serem atendidas por um número mais expressivo de instituições. Por volta de 39% das ONGs atendiam a cooperativas, enquanto que 33% das mesmas voltaram-se, também, às outras associações.

O público-alvo das SCMs foi um pouco diferente das demais, assim como a importância relativa da natureza dos negócios. Aqui, os maiores beneficiados foram os trabalhadores autônomos, que foram atendidos por 100% de suas instituições. Cerca de 66% das mesmas atendiam também às microempresas. As SCMs foram aquelas que menos atenderam às cooperativas, com apenas 14% de suas instituições trabalhando com as mesmas. Note que, no caso das SCMs, outras associações não fazem parte do público atendido por suas instituições.

Sendo assim, constata-se que, entre todos os tipos de instituições atuantes no segmento, os seus principais beneficiários foram as microempresas e os trabalhadores autônomos. As cooperativas representam ainda uma tímida parcela dos atendimentos realizados pelas instituições, sejam elas governamentais ou não-governamentais. Os outros tipos de associações compõem uma parcela ainda menor dos atendimentos das instituições operadoras.

### **Empreendimentos formais e informais**

O processo de definição do público atendido pelo perfil das instituições se mostra ao analisarmos os dados relativos à formalidade dos empreendimentos atendidos e aos valores médios dos créditos concedidos, permitindo supor a existência de um certo grau de divisão de mercado de microcrédito conforme o tipo institucional. Esta leve diferenciação de nichos de mercado tem resultado em uma competição menos intensa do que se esperava, sobretudo entre as SCMs e as demais iniciativas, que visam públicos mais diferenciados.

Considerando o universo dos microempreendedores, é possível inferir que, em face dos valores médios dos créditos, há uma parcela dos *mais ricos* e uma parcela dos *mais pobres* que aparentemente não estão sendo atendidos por nenhuma das instituições. Os mais ricos encontram-se muitas vezes fora do espectro de interesse social das ONGs e OSCIPs e programas governamentais. As SCMs, por sua vez, encontram-se impedidas de atendê-los por força da legislação vigente, que limita em U\$5,000.00 o valor máximo do crédito. Já os mais pobres, em muitos casos, não possuem sequer a possibilidade de se

adequar às exigências e aos padrões operacionais dos programas de microcrédito governamentais ou de ONGs ou OSCIPs. Para as SCMs eles consistiriam em uma operação de risco elevado e, ainda que saldada, deficitária, o que inviabiliza a atuação em grande escala destas instituições junto a este público mais carente. E mesmo para os programas governamentais há, aparentemente, um piso que dificulta o atendimento àqueles que estão abaixo da linha da pobreza.

Neste sentido, cabe analisar o setor das microfinanças com o olhar voltado para a identificação dos possíveis tomadores de crédito, de modo a compreender o tipo de empreendedor que se beneficia de suas atividades. Conforme dados desagregados por IOMs, apresentados a seguir, é possível afirmar que o público é formado em sua maioria pelos empreendimentos informais.

No decorrer do triênio, as instituições governamentais apresentaram um comportamento praticamente idêntico. Em todos os anos, cerca de 89% de seus beneficiários foram empreendimentos informais. Apenas 11% eram formados por empreendimentos formais. De maneira semelhante à demonstrada pelo governo, os empreendimentos informais foram os maiores beneficiários das ações promovidas pelas OSCIPs. Aproximadamente 75% dos serviços prestados pelas mesmas voltaram-se a empreendimentos informais e os outros 25% a empreendimentos formais. As ONGs, por sua vez, também destinaram parte de seus serviços e recursos às atividades informais. Sua importância, no entanto, cresceu ao longo do triênio. Se em 1999, os informais representavam 60% dos empreendimentos beneficiados, em 2001 já alcançavam cerca de 72% dos mesmos, o que representou um crescimento de 20% em relação ao período inicial. Novamente, as SCMs foram as instituições que apresentaram um comportamento um pouco diferente das demais. Apesar de o atendimento aos empreendimentos informais ter sido significativamente pequeno no ano de 1999, representando apenas 9% do público atendido, em 2001, os informais já representavam 56,29% de seus beneficiários.

Constata-se, assim, um crescimento da importância dos empreendimentos informais enquanto tomadores de créditos, representando bem mais de 50% do público beneficiado em todos os tipos de instituição existentes no segmento. Vale registrar que o período em análise corresponde a um crescimento da taxa de desemprego no país, levando os trabalhadores a terem os empreendimentos informais como formas de sobrevivência.

### **Novos empreendimentos**

Uma vez constatado o perfil do público-alvo das instituições que operam no setor, cabe ainda identificarmos a parcela daquelas que se destinam a atender ao surgimento de novos empreendimentos e ao desenvolvimento dos já existentes. Grande parte das IOMs, sejam elas governamentais ou não-governamentais, voltou-se, primordialmente, ao desenvolvimento dos empreendimentos já existentes.

As OSCIPs e SCMs foram as instituições que mais concentraram suas atividades nos empreendimentos que já existiam. Por volta de 86% das OSCIPs e 72% das SCMs voltaram-se a este tipo de empreendimento, e apenas 14% e 29%, respectivamente, destinaram-se a novos empreendimentos.

As instituições governamentais, apesar de também se concentrarem nos empreendimentos já existentes, foram aquelas que mais destinaram serviços e recursos aos novos empreendimentos. Enquanto 67% dessas instituições voltaram-se a antigos empreendimentos, 33% das mesmas destinaram-se a novos empreendimentos. Assim como no caso do governo, as ONGs também reservaram uma parcela expressiva de seus serviços aos novos empreendimentos. Aliás, foram as ONGs que mais apoiaram o surgimento de novos empreendimentos, destinando cerca de 39% de seus serviços e recursos aos

mesmos. Porém, como em todas as outras, a maioria de suas instituições voltou-se para o desenvolvimento dos empreendimentos já existentes.

### **Distribuição por gênero dos tomadores**

Uma análise com olhar de gênero permite verificar que, nos quatro tipos de IOMs aqui considerados, o percentual entre homens e mulheres dividiu-se, aproximadamente, em 50% para cada um. Na verdade os dados levantados não permitem o estabelecimento de uma casualidade no fato de algumas instituições terem as mulheres ou homens como seus principais tomadores de crédito.

As ONGs e as OSCIPs foram as instituições que apresentaram um percentual maior de mulheres como tomadoras de crédito. Nas OSCIPs, 54,73% dos tomadores eram mulheres, enquanto 45,27% eram homens. Estas instituições, aliás, foram aquelas que detinham as mulheres como as suas principais tomadoras. Nas ONGs, 50,63% dos tomadores eram mulheres e 49,37% homens. Com uma distribuição bastante semelhante a das ONGs, as instituições governamentais possuíam 51,91% de homens como tomadores e os outros 48,09% eram mulheres. Neste caso, no entanto, os homens passaram a ser os principais tomadores de crédito entre as instituições governamentais. No caso das SCMs, 53,83% dos tomadores eram homens, ao passo que os outros 46,17% eram compostos por mulheres.

Na realidade, o mais importante aqui talvez não seja quem foi o principal tomador ou quais instituições emprestaram mais a homens ou mulheres, mas sim a expressiva participação das mulheres enquanto tomadoras de crédito. Isso sugere que, cada vez mais, as mulheres vêm participando das iniciativas econômicas locais.

### **Instituições capacitadoras das IOMs e dos empreendedores**

Quando a preocupação se volta para o nível de especialização e profissionalização dos empreendedores que procuram as IOMs e têm acesso ao crédito, para a análise das principais instituições responsáveis pela capacitação tanto das IOMs quanto dos empreendedores, constata-se a predominância do SEBRAE<sup>9</sup> como entidade capacitadora.

Verifica-se, também, que um dos fatores fundamentais para o êxito das atividades no setor das microfinanças refere-se à capacitação de suas instituições operadoras. Tanto para as instituições governamentais quanto para as ONGs, OSCIPs e SCMs, o SEBRAE foi a principal entidade capacitadora do segmento.

No caso do governo e das SCMs, o SEBRAE é a única instituição responsável por sua capacitação. Além do SEBRAE, outras instituições prestam serviços de capacitação às ONGs. Cerca de 65% dos serviços de capacitação são prestados pelo SEBRAE, enquanto os outros 31% são por outras instituições. No caso das OSCIPs, verifica-se, além do SEBRAE e de outras instituições, a presença do SENAC atuando como entidade capacitadora. Assim como em todas as outras instituições, o SEBRAE é a principal instituição capacitadora, representando 65% dos serviços de capacitação, ao passo que as outras instituições e o SENAC<sup>10</sup> prestam, cada uma, 17,5% dos mesmos.

### **Microcrédito como instrumento de desenvolvimento econômico local**

Os estudos mais recentes sobre microcrédito têm acompanhado os indicadores financeiros e mergulhado pouco pelos indicadores de impacto e as estratégias diferenciadas destas instituições. A pesquisa qualitativa e quantitativa nos indica que há um deslocamento entre a história de formação das ONGs de crédito e o caminho atual impulsionado pelo

---

<sup>9</sup> Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequenas Empresas.

<sup>10</sup> Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

marco regulatório. As ONGs de crédito, nascidas em sua maioria no interior de projetos de geração de trabalho e renda, transformam-se em OSCIPs nas quais se constata a ausência de integração entre as ações de geração de trabalho e renda e o microcrédito.

Esta parece ser uma questão limitante para o setor de microfinanças enquanto instrumento de desenvolvimento econômico local. A exclusão econômica e social é também espacial. A escassez de parcerias e a necessidade de expressivos resultados operacionais para garantir a sustentabilidade influenciam evidentemente na construção de caminhos setoriais de mercado, perdendo uma dimensão necessária de identificação de demandas locais e de construção de uma articulação entre os atores locais no sentido de que o aumento da demanda deve ser pensado a partir das estratégias de desenvolvimento econômico local.

Por outro lado, o microcrédito, enquanto negócio, ainda se encontra longe da maturidade. O mercado das microfinanças, mais difuso e não territorializado, impulsiona as SCMs para a preferência pelos formais e a ausência de agentes de crédito. Porém, o estudo mostra que no campo de políticas públicas algumas SCMs ainda precisarão de um apoio governamental mais sólido para conseguirem criar estratégias que atendam a sua dupla função: rentabilidade para os sócios e atendimento ao microempreendedor.

As IOMs adotam diferentes estratégias de localização visando ao atendimento a uma potencial demanda. Tendo em vista o fato de terem uma metodologia cujo custo operacional é relativamente elevado, necessitam de escala – como ocorre em toda atividade econômica – para viabilizarem a sustentabilidade da instituição. Assim, adotam táticas de cobertura territorial que vão desde a abertura de mais agências em uma mesma cidade, dando preferência aos grandes centros, até a cobertura de Municípios de médio porte através de agentes de crédito “itinerantes”, ampliando potencialmente a dinâmica econômica das localidades nas quais atuam.

Esta visão, que diferencia distintos campos econômicos e mercados, não aponta para um debate recente no interior da economia. No campo da economia popular tem se procurado fazer distinções entre lógicas econômicas de economias familiares e aquelas empresariais presentes no mercado. O próprio debate sobre micro e pequena empresa procura diferenciar os setores: aqueles mais ligados a um processo de sobrevivência econômica dos empreendimentos, os que têm capacidade de desenvolvimento e expansão e, por fim, os que podem agregar valor a partir de inovações tecnológicas ou se expandir a partir do aumento de escala.

Deste modo, os caminhos da gestão estratégica nas microfinanças visivelmente se confundem com a trajetória de inserção das instituições em cada um destes mercados, de forma mais ampla. Uma vez que as estratégias encontram-se profundamente vinculadas à natureza jurídica das instituições, não há como separar a evolução das relações político-institucionais do setor com as estratégias de consolidação destes distintos mercados.

No interior desse debate, há a proposta de compreender o papel desempenhado pelas IOMs no processo de desenvolvimento econômico local. Para tanto, pressupõe-se desenvolvimento econômico local como a constituição de uma ambiência produtiva inovadora, na qual se desenvolvem e se institucionalizam formas de cooperação e integração das cadeias produtivas e das redes econômicas e sociais, de tal modo que amplie as oportunidades locais, gere emprego, trabalho e renda, atraia novos negócios e crie condições para um desenvolvimento sustentável.

Parte-se do pressuposto de que o microcrédito deve se constituir no sistema de intermediação financeira nos processos de desenvolvimento econômico local. Nesta dimensão de novos atores locais de promoção do desenvolvimento econômico, é possível afirmar quanto à inter-relação das experiências de desenvolvimento local com microcrédito,

que:

- 1) não há um modelo, mas uma concordância de que a política de microcrédito não deve ser vista de uma forma isolada e se constitui em um dos instrumentos de combate à exclusão de setores econômicos e sociais;
- 2) a experiência das IOMs hoje se diferencia dos fundos rotativos da década de 1970, à medida que incorpora uma especialização necessária e tecnologias creditícias adequadas ao microcrédito;
- 3) para que as experiências de microcrédito consigam obter um maior impacto nos circuitos econômicos locais elas devem estar articuladas à comercialização, capacitação e sistemas de informação e apoio ao associativismo.

Neste sentido, foi possível o aprofundamento de questões que podem contribuir para a superação de alguns dilemas, tais como:

- 1) pensar a centralidade e o marco legal do desenvolvimento econômico local, já que políticas macro - tributárias, fiscais, monetárias, de comércio exterior – determinam hoje uma ambiência desfavorável ao desenvolvimento econômico local;
- 2) ainda que o modelo de ONG de crédito tenha se constituído em uma experiência que determina caminhos de uma institucionalização, refletida no incentivo à criação das SCMs, este não é um caminho único, exigindo maiores debates em torno dos desenhos institucionais possíveis de sistemas alternativos de financiamento, como tem sido feito através dos papéis desempenhados pelas ONGs de desenvolvimento e as OSCIPs;
- 3) necessidade de ampliação das linhas de crédito de desenvolvimento institucional que permitam o surgimento de um maior número de IOMs;
- 4) integração ao mercado *versus* economia solidária, como duas tendências que marcam hoje formatos institucionais e referências de políticas públicas de microcrédito.

A busca de novas alternativas para a formulação das políticas tem por pressuposto a existência de uma mudança de paradigmas no desenvolvimento econômico e isto tem feito os estados e a sociedade civil procurarem novas formas ou modelos de desenvolvimento endogenamente orientados.

Uma das possibilidades que vem sendo adotada para tratar do desenvolvimento endógeno é aproximá-lo ao desenvolvimento das micro e pequenas empresas. Esta estratégia se fundamenta no fato de que estas empresas são a base do emprego nacional, além de responder com grande parte da massa salarial paga aos trabalhadores, o que constitui um percentual importante da demanda do país.

Sob tal base é que se encontram os dilemas que permeiam o debate sobre políticas públicas na atualidade. As políticas de geração de trabalho e renda estão na ordem do dia para qualquer das três esferas de governo, além de serem pleitos constantes das organizações da sociedade civil.

Neste sentido, o setor de microfinanças vem se apresentando aos formuladores de políticas públicas, assim como aos grupos socialmente excluídos, como uma alternativa eficiente de redução da pobreza, à medida que contribui para incluir parte desses grupos à sociedade pela via da concessão de crédito e pela geração de oportunidades de trabalho no interior das comunidades carentes.

Considerando os aspectos da gestão operacional, vale registrar que as dificuldades de expansão da demanda têm levado as IOMs ao aprimoramento dos processos e das rotinas operacionais. A escassez de recursos e as dificuldades de captação, combinadas com a

competição com outras alternativas de crédito, têm levado as IOMs a buscar novos caminhos para otimizar sua atuação, criando novos procedimentos gerenciais que resultem em redução dos custos, tais como a criação dos agentes independentes e dos recuperadores de crédito.

A escassez de recursos para desenvolvimento institucional, provocada por uma retirada dos financiamentos internacionais a fundo perdido e uma presença ainda moderada do BNDES e do SEBRAE na área, tem possivelmente inibido o processo de inovação nas práticas operacionais. A articulação entre as IOMs deverá ser decisiva para o aprimoramento dos processos, através da junção de forças e recursos, visando à construção de mecanismos de aperfeiçoamento operacional que resultem em uma melhora para a coletividade das instituições.

Considerando este cenário, as análises qualitativas realizadas sugerem que:

- a dificuldade de captação de recursos tem funcionado como um fator limitante para as SCMs;
- a expectativa de obter financiamento do BNDES, o que não ocorreu, cria dificuldades para as SCMs operarem com a metodologia de microcrédito, levando muitas delas a dispensarem a figura do agente de crédito e dando preferência a negócios formais e empréstimos de maior valor;
- o modelo institucional das SCMs encontra-se sob um controle bem mais rígido, gerando com isso uma série de documentos e responsabilidades não existentes em outras instituições de microcrédito;
- o marco legal criado para o setor ainda não surtiu o efeito que se imaginava, sendo ainda possível atuar no setor de forma eficiente sem a titulação de OSCIP;
- os benefícios da titulação de OSCIP foram poucos e localizados. Embora um número considerável de ONGs de microcrédito tenha se transformado em OSCIP, elas significaram a adequação ao marco legal e não aparecem como uma necessidade real;
- a relação de complementaridade ou transformação de OSCIPs em SCMs é algo controverso e não deve ser pensada apenas como uma forma de resolver problemas do marco regulatório, mas pelas missões a que estas instituições se destinam enquanto ação de cunho eminente social e filantrópico e as atividades lucrativas para pessoas físicas;
- ONGs e OSCIPs possuem ainda uma função muito importante na expansão do microcrédito para localidades pequenas e públicos não rentáveis. A consolidação de parcerias com atores locais, sobretudo com as Prefeituras Municipais, resulta na redução dos custos e na viabilização das operações;
- a experiência das Cooperativas com controle de produtores, articulada às propostas de desenvolvimento local muito clara, apresenta possibilidades de ser replicada ainda que não estejam contempladas dentro do marco regulatório de microcrédito;
- o segmento das cooperativas de crédito é muito heterogêneo, sendo interessante se encaminhar uma discussão acerca do que caracterizaria uma cooperativa como sendo de microcrédito.

O processo de expansão de microfinanças no Brasil acompanha o que já vem se discutindo em diversos fóruns internacionais sobre as mudanças de estratégia de créditos voltados para empresários pobres, para o crédito voltado para enfrentamento em última análise da ambiência de pobreza de populações locais. De algum modo, o marco regulatório não estimulou este debate e a própria experiência de microfinanças no Brasil ainda é muito incipiente.

A demanda por este caminho não se restringe ao crédito, mas se parte da premissa que a atividade produtiva que se desenvolve diariamente procura satisfazer necessidades humanas, exigindo o acesso a outros produtos financeiros e não financeiros. No campo financeiro, é no interior da economia solidária que novos produtos têm sido desenhados. Não se trata de ideologizar o debate, mas de reconhecer a necessidade de que são mercados, tecnologias creditícias e parcerias distintas.

Enfrentar as condições de pobreza significa criar um ambiente de desenvolvimento humano, no qual indivíduos e famílias aspiram adquirir sua habitação, dotá-la de condições de habitabilidade, ampliar o nível de educação de seus filhos, consolidar uma poupança mínima que possa cobrir eventuais enfermidades ou uma calamidade imprevista, romper barreiras colocadas pela exclusão digital e ter acesso à cultura e uma vida cidadã.

Está claro que não caberá a uma instituição de microfinanças estabelecer estes serviços não financeiros, mas a visão estratégica de uma economia social permite afirmar que se as instituições de apoio à indústria de microfinanças não se planejarem para oferecer diretamente, ou através de alianças estratégicas com entidades especializadas, a promoção destes serviços e desta ambiência local de desenvolvimento humano, dificilmente poderemos falar de um impacto exitoso do microcrédito.

É a partir da construção desta ambiência que se tem o microcrédito como instrumento, ferramenta, meio, para o desenvolvimento local. A dinamização da economia, com a conseqüente pressão sobre a mobilidade da força de trabalho, os vínculos estabelecidos entre setor financeiro e interesses sociais nos dão a medida da importância do setor de microfinanças nas questões relacionadas com a redução da pobreza, a criação de postos de trabalho e a luta contra a exclusão social.

Afirma-se que as políticas no âmbito do setor financeiro têm efeitos diretos na produção e no emprego e aqui estamos tratando tanto do setor financeiro tradicional quanto do setor das microfinanças. Com relação ao setor financeiro tradicional, são mais que reconhecidas suas relações diretas de causa e efeito; no entanto, com relação às microfinanças estudam-se os efeitos diretos na produção e no emprego, as formas de atuação e os impactos das políticas adotadas sobre o universo dos microempreendedores.

Assim, considerando a relação intrínseca existente entre o desenvolvimento endógeno e o fortalecimento das micro, pequenas e médias empresas, é possível fazer o recorte das necessidades de investimentos orientados para a criação dos empregos independentes, das empresas individuais ou de cooperativas para a realização de determinadas atividades ou para a prestação de serviços ou ainda para o fortalecimento de redes de desenvolvimento econômico local<sup>11</sup>, nos seus mais diferentes conjuntos, representados pelas redes de relacionamento, técnicas, comerciais, culturais, sociais, entre outras, que impulsionam a economia local.

A adaptação às mudanças inerentes à fase de transição estrutural vivenciada pelos atores econômicos e sociais, com maior ou menor agudeza, requer esforços importantes a serem realizados pelo conjunto daqueles atores. A descentralização de competências nas administrações locais, associada a uma proposta de parceria e participação com a sociedade civil, em geral estimula novas iniciativas sobre como utilizar o potencial de recursos de desenvolvimento local, visando atender aos problemas existentes advindos das transformações produtiva e empresarial.

Neste sentido, a idéia-chave reside na articulação entre os diferentes locais - aqui devemos salientar o não desconhecimento do debate existente na construção do conceito

---

<sup>11</sup> COELHO, Franklin et FONTES, Ângela. Desenvolvimento Econômico Local e Sustentabilidade Institucional. As Redes de Desenvolvimento Econômico Local – REDEL. Rio de Janeiro: IBAM, 1998.

de local, para qual temos contribuído, mas tendo em vista o escopo deste trabalho, aceitar local tanto enquanto uma localidade quanto um território formado por diferentes localidades possuidoras de uma identidade em comum – numa proposta de cooperação e inclusão em uma economia solidária, com instrumentos de finanças solidárias<sup>12</sup>.

Assim, seja nos marcos do setor de microfinanças seja nos das finanças solidárias, está suficientemente claro o movimento em marcha de considerar a economia do local, seus diferentes instrumentos para financiar a geração de trabalho, emprego e renda através da formação dos pequenos negócios.

## **Considerações finais**

Com uma visão diferenciada daquela com a qual se vinha trabalhando no Brasil, em que se entendia o microcrédito como crédito produtivo e se apostava no fortalecimento das instituições operadoras, o atual Governo Federal aposta em uma proposta voltada ao fortalecimento do próprio setor .

Trata-se de um novo marco para o setor no qual o Governo Federal determina que o sistema bancário destine 2% dos depósitos à vista ao microcrédito, com juros de 2% ao mês para pessoas físicas e 4% ao mês para microempreendedores. A consolidação desta medida pode representar a destinação de cerca de U\$500 milhões para o microcrédito ou microempréstimo. Permissão para créditos de até U\$350 dólares aproximadamente, para tomadores da população de baixa renda. Funciona como um tipo de financiamento para aquisição de bens de capital – como, por exemplo, máquinas de costura, viaturas, câmaras frigoríficas – ou de capital de giro para estimular atividades produtivas que ajudem a alavancar a melhoria do nível de vida. Ou, ainda, como crédito para consumo.

Trata-se da Resolução n° 3.109, do Conselho Monetário Nacional - CNM, de 24 de julho de 2003, que dispõe sobre a realização de operações de microfinanças destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores, tendo em vista a Medida Provisória n° 122, de 25 de junho de 2003. Para o cumprimento desta Resolução o sistema financeiro tradicional poderá realizar diretamente a operação ou destinar os recursos para outra instituição ou fechar parceria com entidades civis que oferecerem estes serviços.

A Federação Brasileira dos Bancos – Febraban informou que alguns dos grandes bancos atuantes no Brasil já teriam demonstrado interesse em participar do projeto, entendendo o espírito alavancador da economia local presente na MP 122. Entretanto, é possível que apenas os grandes bancos comerciais se interessem pela iniciativa, considerando suas possibilidades de utilizarem a atuação no microcrédito como uma forma de marketing social.

Como foi visto na primeira parte deste trabalho, a especificidade metodológica do microcrédito, seu sentido de alavancar não apenas a economia mas, e principalmente, a vida das pessoas, enquanto empreendedores, eleva o custo da operação creditícia; entretanto, em se tratando de concorrência no sistema financeiro tradicional, é possível que um comportamento mais agressivo das instituições públicas federais, como o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal (CEF), leve os sistema ao microcrédito mesmo que os juros praticados sejam demasiadamente baixos.

O microcrédito tem peculiaridades com as quais os bancos não estão acostumados a trabalhar e, como foi visto anteriormente, atuar nessa área tem sido difícil até mesmo para as entidades que se formaram com esta missão. Assim, considera-se que uma parceria entre os bancos, mais capacitados do ponto de vista financeiro, e os representantes da

---

<sup>12</sup> Sobre este tema ver Associação Internacional dos Investidores na Economia Solidária – Inaise, instituição belga que congrega operadoras de finanças solidárias na Europa.

sociedade civil, mais afeitos às questões sociais, seria uma articulação ideal para que a proposta de alavancagem do setor de microfinanças, tendo o microcrédito como instrumento de desenvolvimento econômico local, adquira concretude.

## **Resenha Biográfica**

### **Angela M. Fontes**

- Graduada em Economia pela Faculdade de Ciências Políticas e Econômicas do Rio de Janeiro – Cândido Mendes;
- Mestre em Engenharia de Produção, Planejamento Urbano e Regional – COPPE – UFRJ;
- Doutora em Organização e Gestão do Território, Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFRJ;
- Superintendente da área de Desenvolvimento Econômico e Social do IBAM;
- Professora da Escola Nacional de Serviços Urbanos – ENSUR do IBAM.

IBAM

Largo do IBAM, nº 1 – Humaitá

22271-070 Rio de Janeiro, RJ – Brasil

tel: 55-21-2536-9750 fax: 55-21-2527-5146

e-mail: [angela@ibam.org.br](mailto:angela@ibam.org.br) web: <http://www.ibam.org.br>

### **Pedro Nogueira Gonçalves Diogo**

- Cursos de Bacharel e Licenciatura em Geografia, no Centro de Ciências Matemáticas e da Natureza e no Centro de Filosofia e Ciências Humanas, respectivamente, pela Universidade Federal do Rio de Janeiro;
- Mestrando em Geografia – área de concentração Gestão do Território – no Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro;
- Formado em Desenvolvimento Econômico Local Integrado e Sustentável – DLIS, pelo Curso de Capacitação em DLIS da Comunidade Ativa;
- Professor da Escola Nacional de Serviços Urbanos – ENSUR do IBAM.

IBAM

Largo do IBAM, nº 1 – Humaitá

22271-070 Rio de Janeiro, RJ – Brasil

tel: 55-21-2536-9755 fax: 55-21-2527-5146

e-mail: [diogo@ibam.org.br](mailto:diogo@ibam.org.br) web: <http://www.ibam.org.br>

### **Rodrigo Marchesini**

- Graduado em Ciências Econômicas, Departamento de Economia, pela Universidade Federal Fluminense – UFF;
- Formado no curso de Aprofundamento em Teoria Econômica, CATE-ENSYC, pela Universidade Federal de Rio de Janeiro e Fundação Getúlio Vargas – UFRJ/FGV;
- Formado em Desenvolvimento Econômico Local, pela Escola Nacional de Serviços Urbanos – ENSUR do IBAM.

IBAM

Largo do IBAM, nº 1 – Humaitá

22271-070 Rio de Janeiro, RJ – Brasil

tel: 55-21-2536-9764 fax: 55-21-2527-5146

e-mail: [rodrigo@ibam.org.br](mailto:rodrigo@ibam.org.br) web: <http://www.ibam.org.br>