



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS – ICS
CENTRO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO SOBRE AS AMÉRICAS –
CEPPAC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS COMPARADOS SOBRE
AS AMÉRICAS**

**O CAPITAL SOCIAL DOS POBRES GARANTE SEU ACESSO AO
CRÉDITO? UM ESTUDO COMPARADO DE EXPERIÊNCIAS DE
MICROCRÉDITO NO BRASIL E NO CHILE**

ANA ELIZABETH NEIRÃO REYMÃO

Brasília, DF
2010



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS – ICS
CENTRO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO SOBRE AS AMÉRICAS –
CEPPAC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS COMPARADOS SOBRE
AS AMÉRICAS**

**O CAPITAL SOCIAL DOS POBRES GARANTE SEU ACESSO AO
CRÉDITO? UM ESTUDO COMPARADO DE EXPERIÊNCIAS DE
MICROCRÉDITO NO BRASIL E NO CHILE**

ANA ELIZABETH NEIRÃO REYMÃO

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação
em Estudos Comparados sobre as Américas da
Universidade de Brasília (UnB) para obtenção
do título de Doutor em Ciências Sociais

Orientador:

Dr. Danilo Nolasco Cortes Marinho

Examinadores:

Dr. Marcelo Bentes Diniz (UFPA – PPGE)

Dra. Maria Inez Machado Telles Walter (UnB – DataUnB)

Dr. Moisés Villamil Balestro (UnB – Ceppac)

Dra. Sônia Maria Ranincheski (UnB – Ceppac)

Brasília, DF
2010

Dedicatória

À minha querida mãe, Adna

Agradecimentos

Elaborar essa Tese e concluir o Doutorado sem os apoios recebidos teria tornado mais penosa a concretização dessa tarefa. Sou muito grata à minha família, em especial à minha mãe, Adna, e a meu saudoso pai, José, por sempre terem me dado as oportunidades para buscar meu aperfeiçoamento como ser humano e profissional. Minha irmã Cláudia foi o apoio emocional e a Mary e sua família foram fundamentais para viabilizar minha estadia em Brasília. Na mudança para essa nova cidade, meu irmão José foi um grande parceiro. A todos vocês, meu muito obrigada.

A companhia muito gentil e amiga de meu orientador, Danilo, foi um presente me dado pelo Henrique, a quem agradeço os incentivos para estudar na UnB – CEPPAC e tantas outras parcerias. Através dele também conheci a Inez, cuja postura como profissional e amiga muito admiro. Também conheci o Moisés, cuja disciplina me foi inspiradora. Agradeço a todos por participarem da banca examinadora e por terem me dado a oportunidade de trabalhar com vocês.

Nas reflexões sobre o tema ‘pobreza’, as parcerias com o Marcelo muito me ensinaram e certamente serão por ele percebidas na leitura do capítulo II. Obrigada também por avaliar o trabalho.

Consultei, entrevistei e discuti com muitos profissionais do microcrédito vários aspectos abordados nessa Tese, conforme explicado na introdução, a quem agradeço as informações prestadas e o apoio recebido, no Chile e no Brasil.

A companhia e o apoio do Eduardo foi muito importante durante toda essa jornada. Amigos também fiz muitos no CEPPAC e a eles sou profundamente grata. Em Brasília, foi muita sorte poder contar com a Silvia, Amélia e Gonzalo, que sempre foram muito presentes e ombros amigos.

Meus sinceros agradecimentos por toda ajuda e tantas atitudes que me permitiram concluir essa jornada.

RESUMO

O objetivo principal desse trabalho é estudar a contribuição do capital social para a redução da pobreza no Brasil e no Chile. A Tese relaciona microcrédito, pobreza e capital social. Foi realizado um estudo comparativo sobre programas de microcrédito, os quais frequentemente usam o *colateral social* como tecnologia de empréstimo, assumindo que as falhas de informação no mercado de crédito podem ser superadas por grupos de tomadores de empréstimo que atuam como fiadores coletivos, respondendo conjuntamente pelo pagamento da dívida contraída no caso de inadimplência de outro membro do grupo. O estudo de caso avaliou os programas *Crediamigo*, *Banco do Povo–Crédito Solidário* e *São Paulo Confia*, no Brasil, e *BancoEstado Microempresas (BEME)* e o *Fondo Esperanza*, no Chile. Observou-se que o nível de capital social é mais elevado no Brasil que no Chile, conforme dados da Pesquisa Mundial de Valores (WVS – 2005-2006). Os gestores brasileiros relataram a importância desse capital em seus programas de microcrédito produtivo orientado, enquanto que os chilenos revelaram a preferência por empréstimos individuais.

Palavras-chave: capital social, colateral social, microcrédito, pobreza.

ABSTRACT

This dissertation studies social capital's contribution to reduce poverty in Brazil and Chile. It associates social capital, microcredit and poverty concepts in a comparative study. The microcredit finance institutions implement programs that specifically target the poor and use solidarity group to deal with imperfect information and credit rationing in loan markets. The credit is provided on the basis of *social collateral*, through which borrowers' reputation or the social networks to which they belong, take the place of traditional physical or financial collateral. The programs analyzed were *Crediamigo*, *Banco do Povo-Crédito Solidário* and *São Paulo Confia*, in Brazil, and *BancoEstado Microempresas* and *Fondo Esperanza*, in Chile. The social capital's level is higher in Brazil than in Chile, according to World Values Survey (WVS 2005-2006). Brazilian's program managers reported that social capital is very important in their microcredit experiences, but in Chile, program managers stated the preference for individual loans.

Keywords: microcredit, poverty, social capital, social collateral.

RESUMEN

El objetivo principal del presente trabajo es estudiar la contribución del capital social en la reducción de la pobreza en Brasil y Chile. Esta tesis relaciona los conceptos de microcrédito, pobreza y capital social. Se realizó un estudio comparado de los programas de microcrédito, los cuales usan frecuentemente el *colateral social* como una tecnología de préstamo, asumiendo que las fallas de información en el mercado de crédito pueden ser superadas por los grupos de deudores que actúan como fiadores colectivos y que responden en forma conjunta por el pago de la deuda contraída en caso de incumplimiento por parte de otro miembro del grupo. Como estudios de caso se analizaron los programas *Crediamigo*, *Banco do Povo-Crédito Solidário* y *São Paulo Confia*, en Brasil, y *BancoEstado Microempresas* y *el Fondo Esperanza*, en Chile. Se observó que el nivel de capital social es mayor en Brasil que en Chile, según datos de la Encuesta Mundial de Valores (WVS 2005-2006). Los administradores de Brasil informaron la importancia del capital social en sus programas de microcrédito productivo, mientras que los chilenos han mostrado una preferencia por los préstamos individuales.

Palabras clave: capital social, colateral social, microcrédito, pobreza.

SUMÁRIO

CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO II – POBREZA: DO ENFOQUE TEÓRICO À OPERACIONALIZAÇÃO DO CONCEITO E SEUS INDICADORES NO BRASIL E NO CHILE	10
2.1. O DEBATE CONCEITUAL DE POBREZA E AS ANÁLISES DE SEN E NARAYAN	10
2.2. A OPERACIONALIZAÇÃO DO CONCEITO DE POBREZA E SEUS INDICADORES.....	13
2.3. POBREZA NO CHILE: COMPORTAMENTO, CARACTERÍSTICAS E POLÍTICAS PÚBLICAS	16
2.4. POBREZA NO BRASIL: COMPORTAMENTO, CARACTERÍSTICAS E POLÍTICAS PÚBLICAS	19
CAPÍTULO III – CAPITAL SOCIAL: O DEBATE TEÓRICO-CONCEITUAL E SEUS INDICADORES PARA O BRASIL E O CHILE NO CONTEXTO DAS AMÉRICAS	28
3.1. CAPITAL SOCIAL, SEGUNDO SUA DIMENSÃO EXTERNA	29
3.2. CAPITAL SOCIAL, SEGUNDO SUA DIMENSÃO INTERNA	30
3.3. COMPONENTES E EFEITOS DO CAPITAL SOCIAL.....	33
3.3.1. <i>Confiança</i>	33
3.3.2. <i>Participação (associativismo)</i>	35
3.4. INDICADORES DE CAPITAL SOCIAL	36
3.4.1. <i>Indicadores de confiança</i>	36
3.4.2. <i>Indicadores de participação (associativismo)</i>	41
3.5. CONFIANÇA E ASSOCIATIVISMO: INDICADORES DE CAPITAL SOCIAL NAS AMÉRICAS.....	43
3.6. CONFIANÇA E ASSOCIATIVISMO ENTRE OS POBRES.....	49
3.7. CONSIDERAÇÕES SOBRE OS INDICADORES DE CAPITAL SOCIAL OBSERVADOS	52
CAPÍTULO IV – IMPERFEIÇÕES DO MERCADO DE CRÉDITO E CAPITAL SOCIAL	55
4.1. IMPERFEIÇÕES NO MERCADO DE CRÉDITO TRADICIONAL E A BUSCA PARA SUPERÁ-LAS COM O USO DO COLATERAL SOCIAL NO MICROCRÉDITO	55
4.2. ASSIMETRIA DE INFORMAÇÕES NO MERCADO DE CRÉDITO	58
4.3. RACIONAMENTO DO MERCADO DE CRÉDITO E O MODELO DE STIGLITZ & WEISS.....	61
4.4. OUTRAS ASSIMETRIAS DE INFORMAÇÃO NO MERCADO DE CRÉDITO	65
4.5. O COLATERAL SOCIAL ENQUANTO MECANISMO DE SUPERAÇÃO DOS PROBLEMAS DE INFORMAÇÃO DO MERCADO DE CRÉDITO	67
CAPÍTULO V – MICROCRÉDITO COMO CRÉDITO PARA OS POBRES	73
5.1. ORIGEM DO MICROCRÉDITO.....	74
5.2. INFORMAÇÕES BÁSICAS DO MICROCRÉDITO NO GRAMEEN BANK	75
5.3. MICROCRÉDITO: DEFINIÇÕES E CARACTERÍSTICAS	79
5.4. PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO MICROCRÉDITO	82
a) <i>Atendimento a um segmento específico</i>	83
b) <i>Crédito produtivo</i>	84
c) <i>Crédito orientado</i>	84
d) <i>Ausência de garantias reais</i>	86
e) <i>Redução dos custos de transação do financiamento</i>	90
f) <i>Adequação do crédito ao ciclo do negócio</i>	91
CAPÍTULO VI – MICROFINANÇAS: UMA VISÃO GERAL E AS EXPERIÊNCIAS NA AMÉRICA LATINA E CARIBE	93
6.1. MICROFINANÇAS NO MUNDO: UMA VISÃO GERAL	93
6.2. MICROFINANÇAS NA AMÉRICA LATINA	96
6.2.1. <i>Principais características das microfinanças na região</i>	96
6.2.2. <i>Ambiente para a concessão de microcrédito na América Latina e Caribe</i>	101
6.2.3. <i>Principais programas de microfinanças na América Latina e Caribe</i>	104
CAPÍTULO VII – MICROFINANÇAS NO BRASIL E NO CHILE: O PAPEL DO ESTADO E O AMBIENTE DA OFERTA DE MICROCRÉDITO.....	118

7.1.	O ESTADO E AS MICROFINANÇAS NO BRASIL	118
7.1.1.	<i>Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNPMO)</i>	122
7.2.	OFERTA DE MICROFINANÇAS NO BRASIL	127
7.3.	O ESTADO E AS MICROFINANÇAS NO CHILE	133
7.3.1.	<i>Ambiente e Regulação das Microfinanças no Chile</i>	135
7.4.	OFERTA DE MICROFINANÇAS NO CHILE: A REDMICROFINANZAS E OS FINANCIAMENTOS A MICROEMPREENDEDORES	137
CAPÍTULO VIII – EXPERIÊNCIAS DE MICROFINANÇAS NO BRASIL E NO CHILE		142
8.1.	EXPERIÊNCIAS DE MICROCRÉDITO NO BRASIL: UM BREVE RELATO	143
8.1.1.	<i>Crediamigo</i>	151
8.1.2.	<i>Banco do Povo–Crédito Solidário</i>	153
8.1.3.	<i>São Paulo Confia</i>	155
8.2.	EXPERIÊNCIAS DE MICROCRÉDITO NO CHILE: UM BREVE RELATO	158
a)	<i>IMFs de grande porte</i>	158
b)	<i>IMFs de médio porte</i>	160
c)	<i>IMFs de pequeno porte</i>	161
d)	<i>IMFs de micro porte</i>	163
8.2.1.	<i>BancoEstado Microempresas (BEME)</i>	165
a)	<i>O agente de crédito e as estratégias de cobrança do BEME</i>	168
8.2.2.	<i>Fondo Esperanza</i>	170
CAPÍTULO IX – CAPITAL SOCIAL E POBREZA EM PROGRAMAS DE MICROCRÉDITO DO BRASIL E DO CHILE		172
9.1.	CAPITAL SOCIAL E POBREZA NO PROGRAMA CREDIAMIGO	173
a)	<i>Características de seus produtos e suas relações com o capital social</i>	173
b)	<i>O Crediamigo está alcançando os mais pobres?</i>	180
9.2.	CAPITAL SOCIAL E POBREZA NO PROGRAMA BANCO DO POVO–CRÉDITO SOLIDÁRIO	184
a)	<i>Características de seus produtos e suas relações com o capital social</i>	184
b)	<i>O Banco do Povo–Crédito Solidário está alcançando os mais pobres?</i>	188
9.3.	O CAPITAL SOCIAL E POBREZA NO PROGRAMA SÃO PAULO CONFIA	191
a)	<i>Características de seus produtos e suas relações com o capital social</i>	191
b)	<i>A São Paulo Confia está alcançando os mais pobres?</i>	195
9.4.	CAPITAL SOCIAL E POBREZA NO PROGRAMA BANCOESTADO MICROEMPRESAS (BEME)	197
a)	<i>Características de seus produtos e suas relações com o capital social</i>	197
b)	<i>O BEME está alcançando os mais pobres?</i>	201
9.5.	CAPITAL SOCIAL E POBREZA NO PROGRAMA FONDO ESPERANZA	204
a)	<i>Características dos produtos do Fondo Esperanza e suas relações com o capital social</i>	204
b)	<i>O Fondo Esperanza está alcançando os mais pobres?</i>	209
CAPÍTULO X – CONSIDERAÇÕES FINAIS		213
REFERÊNCIAS		221
ANEXOS		233

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Pobreza e indigência no Chile, segundo regiões (1990 e 2006).....	17
Tabela 2 – Indicadores de desigualdade – Brasil (1995, 2003 e 2008)	25
Tabela 3 - Confiança interpessoal no Brasil e no Chile.....	44
Tabela 4 - Confiança nas instituições no Brasil e no Chile	46
Tabela 5 – Participação em associações, Brasil e Chile (2005-2006)	47
Tabela 6 – Participação em associações – Américas, América Latina, Brasil e Chile (%), 2005-2006	48
Tabela 7 – Estatísticas dos indicadores* de capital social nas Américas, América Latina, Brasil e	51
Tabela 8 – Resultados dos testes de independência de qui-quadrado e das correlações de Spearman – Américas, Brasil e Chile (2005-2006).....	52
Tabela 9 - <i>Grameen Bank</i> , dados históricos selecionados.....	76
Tabela 10 – Instituições de microfinanças (IMFs) no mundo – 2007 (valores médios).....	95
Tabela 11 – Microfinanças na América Latina e Caribe (dados de 2005, aproximadamente)	97
Tabela 12 – Microfinanças na América Latina e Caribe, Classificação por países	99
Tabela 13 – Índice de desenvolvimento das Microfinanças na América Latina e Caribe (2008).....	102
Tabela 14 – As dez maiores IMFs da América Latina e Caribe, segundo o número de clientes (2007) ..	104
Tabela 15 – As doze maiores IMFs do mundo, segundo o número de clientes (2007)	105
Tabela 16 – As treze maiores IMFs do mundo, segundo o total de ativos (2007).....	106
Tabela 17 – As dez maiores IMFs da América Latina e Caribe, segundo a taxa de penetração no mercado (2007)	106
Tabela 18 – Principais IMFs do México (2006).....	108
Tabela 19 – Principais IMFs da Bolívia (2007).....	111
Tabela 20 – Características do microcrédito produtivo orientado no Brasil (2007-2008).....	126
Tabela 21 - Composição da oferta de microfinanças no Brasil (Dez/2007)	129
Tabela 22 – Taxa de inadimplência das instituições de microcrédito no Brasil, por região (2005)	130
Tabela 23 – Informações gerais sobre as operações da <i>Redmicrofinanzas</i> – Chile (2006-2007)	139
Tabela 24 – Carteira de crédito e taxa de inadimplência das instituições da <i>Redmicrofinanzas</i> – Chile (2006-2007).....	140
Tabela 25 – Aplicações em Microcrédito Produtivo Orientado no Brasil (2008)	152
Tabela 26 – Características institucionais e da carteira de empréstimos do Crediamigo, Brasil (2004-2008)	152
Tabela 27 – Características institucionais e da carteira de empréstimos do Banco do Povo–Crédito Solidário	154
Tabela 28 – Características institucionais e da carteira de empréstimos da São Paulo Confia.....	156
Tabela 29 – Fundação Contigo (2008)	162
Tabela 30 – Créditos outorgados e outros indicadores da Fundação Crecer (2006-2008)	164
Tabela 31 – Características institucionais e da carteira de empréstimos do BancoEstado Microempresas, Chile (2004-2008)	167
Tabela 32 – Características institucionais e da carteira de empréstimos do Fondo Esperanza, Chile (2004-2008)	171
Tabela 33 - Indicadores de produtividade do Crediamigo, Brasil (2002-2008)	178

Tabela 34 – Valores médios dos empréstimos do Crediamigo, Brasil (2008).....	180
Tabela 35 – Carteira de clientes da São Paulo Confia, segundo suas unidades (2006).....	196
Tabela 36 – Ciclos de empréstimos no <i>Fondo Esperanza</i> (outubro-2008).....	207
Tabela 37 – Incidência de pobreza e de acesso a serviços básicos– <i>Fondo Esperanza</i> e Chile.....	209
Tabela 38 – Acesso a serviços financeiros, escolaridade e informalidade dos negócios dos clientes do <i>Fondo Esperanza</i> (dez-2007)	210

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Índice de Gini de países da América Latina (2006, aproximadamente**).....	4
Gráfico 2 - Proporção de pessoas pobres, indigentes e índice de Gini do Chile (1990-2006).....	16
Gráfico 3 - Proporção de pessoas pobres e extremamente pobres (indigentes) no Brasil (1970-2008).....	20
Gráfico 4 - Proporção de pessoas pobres, segundo as grandes regiões brasileiras (1990-2008).....	21
Gráfico 5 - Pobreza nas unidades da federação brasileiras (1995 e 2008)	21
Gráfico 6 – Confiança interpessoal, segundo países das Américas (WVS 2005-2006)	43
Gráfico 7 – Confiança em instituições, segundo países das Américas (WVS 2005-2006)	45
Gráfico 8 – Índice de participação em organizações e/ou associações voluntárias, segundo países das Américas (WVS 2005-2006).....	47
Gráfico 9 – Confiança interpessoal - pessoas pobres (WVS 2005-2006).....	49
Gráfico 10 – Confiança nas instituições - pessoas pobres (WVS 2005-2006)	50
Gráfico 11 – Participação em associações - pessoas pobres (WVS 2005-2006).....	50
Gráfico 12 – Taxa de penetração das IMFs no mercado potencial da América Latina, segundo países (2004).....	109
Gráfico 13 – Participação das principais IMFs do Peru, segundo o total de clientes (2007).....	113
Gráfico 14 – Principais IMFs da Colômbia, segundo o total de clientes e o total de ativos (2007)	117
Gráfico 15 – Evolução do número de instituições habilitadas no PNMPO, segundo o tipo (2005-2008).....	123
Gráfico 16 – Volume total de crédito no Brasil, total de operações de microcrédito e valores concedidos no âmbito do PNMPO (2005-2008)	125
Gráfico 17 – Total de instituições, segundo segmento do sistema financeiro brasileiro (2001 e 2008)...	127
Gráfico 18 – Participação percentual dos diversos segmentos nos ativos totais do SFN (2006).....	128
Gráfico 19 – Recursos direcionados ao Microcrédito - Saldo da carteira e valor contratado no mês para Consumo e Microempreendedor, em R\$ 1.000,00 – Brasil, jan/2004 a fev/2009.....	130
Gráfico 20 – Recursos direcionados ao Microcrédito - Saldo da carteira e valor contratado no mês para Consumo e Microempreendedor, em R\$ 1.000,00 – jan/2004 a fev/2009	131
Gráfico 21 – <i>Banco del Desarrollo</i> Microempresas – número de clientes, portfólio e valor médio do empréstimo em US\$ (2004-2007)	159
Gráfico 22 – Credicoop e Oriencoop: portfólio, número de clientes e valor médio do empréstimo em US\$ (2003-2008).....	160
Gráfico 23 – Risco total e risco de mora – BEME (2003-2007)	169
Gráfico 24 – Composição da carteira ativa e das operações contratadas por produto no Crediamigo (2008)	174

Gráfico 25 – Índice de inadimplência e índice de perdas do Crediamigo, Brasil (2002-2008).....	177
Gráfico 26 – Valores médios dos empréstimos do Crediamigo, Brasil (2002-2008).....	179
Gráfico 27 – Evolução da participação feminina no Crediamigo, Brasil (2002-2008).....	183
Gráfico 28 – Faixas de valores (R\$) dos empréstimos do Banco do Povo–Crédito Solidário (2008).....	189
Gráfico 29 – Taxa de inadimplência da carteira da São Paulo Confia (2002-2008).....	193
Gráfico 30 – Evolução da participação feminina no <i>Fondo Esperanza</i> , Chile (2005-2008).....	211

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Indicador de confiança interpessoal.....	37
Quadro 2 – Escala para resposta das questões sobre confiança em instituições.....	39
Quadro 3 – Indicador de confiança em instituições.....	40
Quadro 4 – Escala para resposta das questões sobre participação.....	41
Quadro 5 – Indicadores de participação.....	42
Quadro 6 – Principais ações do governo federal para promoção do microcrédito.....	119
Quadro 7 – Instituições participantes da <i>Redmicrofinanzas</i> no Chile (2009).....	138
Quadro 8 – Programas de microcrédito implantados no Brasil até 2000.....	144
Quadro 9 – Evolução do programa de microcrédito do Banco do Povo–Crédito Solidário.....	153
Quadro 10 – Evolução do programa de microcrédito da São Paulo Confia.....	155
Quadro 11 - Evolução das atividades do BancoEstado Microempresas.....	167
Quadro 12 – Evolução do programa de microcrédito do <i>Fondo Esperanza</i>	170
Quadro 13 – Produtos de empréstimo do Crediamigo (2008).....	173
Quadro 14 – Produtos de empréstimo do Banco do Povo–Crédito Solidário, Brasil (2009).....	184
Quadro 15 – Características do produto de empréstimo ofertado pelo SP Confia (2008).....	191
Quadro 16 – Principais produtos do BancoEstado Microempresas (2007).....	197
Quadro 17 – Características gerais do financiamento do BancoEstado Microempresas.....	198
Quadro 18 – Características do produto de empréstimo ofertado pelo <i>Fondo Esperanza</i> (2007).....	204

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Taxa de juros que maximiza o retorno esperado para o prestador.....	63
Figura 2 – Retorno esperado e taxa de juros, segundo diferentes grupos de tomadores.....	64
Figura 3 – Retorno esperado e nível ótimo de Garantias (C), segundo diferentes grupos de tomadores...65	
Figura 4 - Conceito de microfinanças, microcrédito, microcrédito produtivo, microcrédito produtivo orientado.....	81

LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

ABC – Região industrial do Estado de São Paulo, composta pelos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano

ABCRED – Associação Brasileira dos Dirigentes de Entidades Gestoras e Operadoras de Microcrédito, Crédito Popular Solidário e Entidades Similares

AGI – Agente de Intermediação

AJE – Associação dos Jovens Empresários de Porto Alegre

ANDE – Agência Nacional de Desenvolvimento Microempresarial

APPs – Avaliações Participativas sobre a Pobreza

BAF – Bono de Articulación Financiera

BC – Banco Central do Brasil

BEME – BancoEstado Microempresas

BF – Programa Bolsa Família

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNB – Banco do Nordeste do Brasil S.A.

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BRI – Banco Rakyat Indonésia

CAIXA – Caixa Econômica Federal

CAPUAL – Cooperativa de Ahorro y Credito Union Aerea Limitada

CASEN – Encuesta de Caracterización Socioeconómica do Chile

CAT – Central Autônoma dos Trabalhadores

CEAPE – Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos

CGT – Confederação Geral dos Trabalhadores

CGTB – Central Geral dos Trabalhadores

CIVES – Associação Brasileira de Empresários pela Cidadania

CMN – Conselho Monetário Nacional

CONADI – Corporación de Desarrollo Indígena

COOCRETAL – Cooperativa de Ahorro y Credito Talagante Ltda

COOPEUCH – Cooperativa del Personal de la Universidad de Chile Ltda

CORFO – Agência de Desenvolvimento Chileno

CUT – Central Única dos Trabalhadores

DETACOOP – Cooperativa de Ahorro y Crédito el Detallista Limitada

ECosociAL – Encuesta Latinoamericana de Cohesión Social

FAEP – Banco do Povo de Juiz de Fora

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador
FECRECOOP – Federación Chilena de Cooperativas de Ahorro y Crédito
FEDERASUL – Federação das Associações Empresariais do Estado do Rio Grande do Sul
FENAPE – Federação Nacional de Apoio aos Pequenos Empreendimentos
FGV – Fundação Getúlio Vargas
FINCA – Foundation for International Community Assistance
FOGAPE – Fundo de Garantia para Pequenos Empresários
FOSIS – Fondo de Solidaridad e Inversión Social
GTZ – Sociedade Alemã de Cooperação Técnica
ICC – Instituição Comunitária de Crédito
IDACO – Instituto Desenvolvimento Ação Comunitária
IDHS – Instituto de Desenvolvimento Humano Sustentável
IFOs – Instituição Financeira Oficial Federal
IMF – Instituição de microfinanças
IMPO – Instituição de Microcrédito Produtivo Orientado
INDAP – Instituto de Desarrollo Agropecuario
INEC – Instituto Nordeste Cidadania
IPC – Internationale Projekt Consult
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPEADATA – Base de dados macroeconômicos do IPEA
IPM – Instituto de Políticas para a Microempresa
ITS – Instituto de Tecnologia Social
LAC – América Latina e Caribe
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MIDEPLAN – Ministerio de Planificación y Cooperacion del Gobierno de Chile
MIXMARKET – Microfinance Information Exchange
MPME – Micro, Pequenas e Médias Empresas
MPO – Microcrédito Produtivo Orientado
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego
ONG – Organização não-governamental
ORIENCOOP – Cooperativa de Ahorro y Credito Oriente
OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos
PAC – Programa de Acceso al Crédito no Chile

PCPP – Programa de Crédito Produtivo Popular
PDI – Programa de Desenvolvimento Institucional
PEA – População Economicamente Ativa
PET – Programa de Economía del Trabajo no Chile
PNAS – Política Nacional de Assistência Social
PNMPO – Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento a Agricultura Familiar
PSDB – Partido Social Democrático Brasileiro
PTCRs – Programas de Transferência Condicionada de Renda
PUC Minas – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
REDMICROFINANZAS – Red para el Desarrollo de las Microfinanzas en Chile
SBIF – Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras
SCM – Sociedade de Crédito ao Microempreendedor
SDS – Social Democracia Sindical
SEBRAE – Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SERCOTEC – Servicio de Cooperación Técnica do Governo do Chile
SFN – Sistema Financeiro Nacional
SPC – Serviço de Proteção ao Crédito
SUAS – Sistema Único da Assistência Social
TJLP – Taxa de juros de longo prazo
UF – Unidade de Fomento do Chile
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UNCTAD – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNO – União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações
WWB – Women’s World Bank

CAPÍTULO I

INTRODUÇÃO

Essa Tese objetiva estudar a contribuição do capital social para a redução da pobreza no Brasil e no Chile por meio da investigação de programas de microcrédito, os quais frequentemente usam o *colateral social* como tecnologia de empréstimo. Essas políticas, entendidas no âmbito das políticas de combate à pobreza, pressupõem a superação das falhas de informação do mercado de crédito pela formação de grupos de tomadores de empréstimos que atuam como fiadores coletivos, respondendo conjuntamente pelo pagamento da dívida contraída no caso de inadimplência de algum de seus membros. Assim, dão ao capital social – entendido a partir dos indicadores de confiança, associativismo e participação – um papel importante no sucesso da política de microcrédito, o que torna relevante que a tese identifique em que medida capital social, microcrédito e pobreza e estão relacionados.

Os altos níveis de pobreza e de desigualdade existentes em diferentes contextos sociais na América Latina compõem um tema frequente entre os estudos produzidos pelas Ciências Sociais sobre a região. No entanto, buscar as relações entre pobreza, capital social e microcrédito é um tema pouco explorado no debate acadêmico.

Na região, seus indivíduos são conhecidos por expressar baixos níveis de confiança interpessoal e em quase todos os tipos de instituições sociais, políticas e econômicas, como será mostrado no capítulo III. Nesse contexto, pode-se esperar que o capital social da América Latina seja baixo, ainda que sua distribuição seja bastante heterogênea, seguindo o padrão desigual das características das variáveis sócio-econômicas regionais.

Segundo a teoria do capital social, a confiança interpessoal está relacionada com a participação em associações cívicas e que, quando há capital social, isso aumenta a capacidade de ação e facilita a produção de alguns bens, provendo ganhos econômicos e outros benefícios para os indivíduos e para o grupo (PAXTON, 1999). Portanto, espera-se que em ambientes onde há confiança os indivíduos estejam estimulados a participar e a interagir com outros, já que a criação desses laços dá acesso a recursos (ou bens) que geram benefícios aos membros de uma rede social.

Um dos benefícios pode ser participar do mercado de crédito. Os programas de microcrédito pretendem dar acesso aos mais pobres a recursos financeiros, dada sua dificuldade em obtê-los pela impossibilidade de oferecer as garantias exigidas pelas instituições financeiras tradicionais, além de altos custos e outras complexidades. Nesse contexto, os pobres ficam sujeitos a agiotas que cobram juros extorsivos, ou à ajuda de amigos e familiares, cujos fundos são limitados. As instituições de microcrédito tentam sobrepujar essas barreiras oferecendo crédito regular aos pobres e adotam uma tecnologia de empréstimo que usa *colaterais sociais*, grupos de empréstimos que oferecem fiança coletiva, posto que os mesmos respondem conjuntamente pelo pagamento da dívida contraída se houver inadimplência de algum dos membros do grupo. Assim, tomando como base a experiência pioneira do *Grameen Bank* e da *Acción Internacional* na América Latina, relatadas no capítulo V, os beneficiários desses programas são estimulados a participar ativamente para a superação de seu estado de pobreza.

Adotando a prática de garantia social, o microcrédito é uma política que pressupõe o aproveitamento do capital social de diferentes comunidades, definido com base nas relações de confiança, reciprocidade e participação dos indivíduos. O conceito de capital social é difuso e o capítulo III mostra que a literatura apresenta duas grandes definições para ele, uma que enfatiza sua dimensão externa, como fazem Bourdieu (1983) e Portes (1998), e a segunda que se detém sobre a dimensão interna do capital social, adotada por Coleman (1988, 1990), Putnam (1994, 1995, 1996a, 1996b), Fukuyama (1995, 1997), Granovetter (1973, 1983) e Inglehart (1997).

A formação desses grupos de crédito solidário pressupõe que exista a preocupação de cada membro em fiscalizar as ações dos demais, reduzindo a taxa de inadimplência dos empréstimos. Espera-se que a conexão social entre parentes, vizinhos ou parceiros seja capaz de assegurar os pagamentos, superando os problemas de informação assimétrica que levam ao racionamento no mercado de crédito, conforme apontam Stiglitz & Weiss (1981), Ghatak & Guinnane (1999) e outros expoentes da Teoria da Informação. Os altos custos de verificação, o risco moral, a seleção adversa e a dificuldade de concretização do pagamento do colateral (*enforcement*) compõem os quatro problemas de informação advindos da falta de garantia do tomador no mercado de crédito, apresentados no capítulo IV.

Nesse contexto, a adoção dos *colaterais sociais* oferece às instituições bancárias um método de monitoramento indireto do tomador pelo prestador, reduzindo os custos de verificação ao garantir um fluxo de informações que lhes permita acompanhar as ações dos prestatários. Além disso, o processo de formação dos grupos é essencial no microcrédito, cabendo geralmente a seus membros selecionar seus pares.

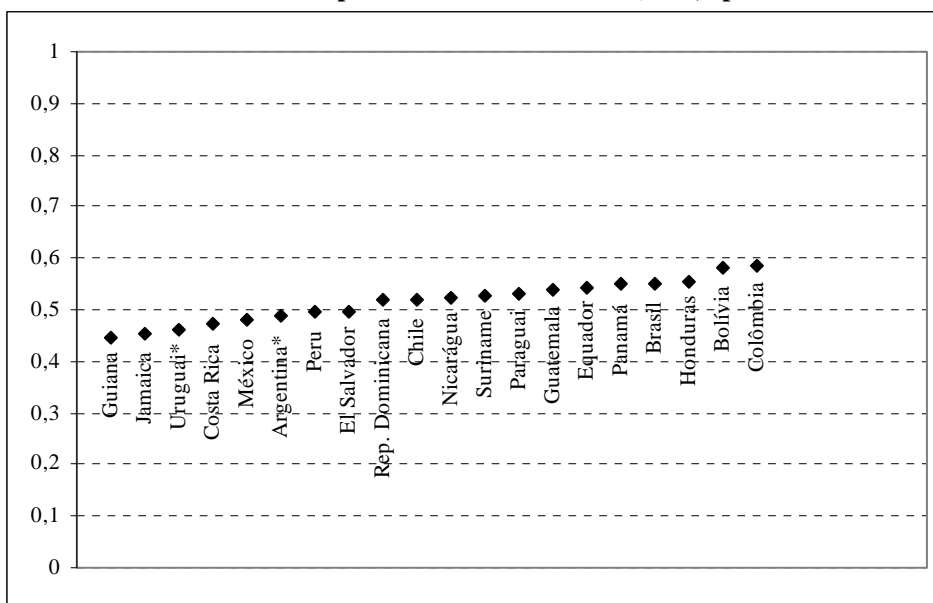
Assim, os grupos de aval solidário representariam uma inovação institucional importante na tentativa de oferecer recursos creditícios a populações pobres, buscando segurança de retorno aos credores por meio do uso do capital social de seus membros.

Essa tecnologia é a adotada pelo microcrédito produtivo orientado, uma modalidade das microfinanças, definidas como o conjunto de serviços financeiros voltados à população de baixa renda, como será explicado no capítulo V. As microfinanças têm crescido mais expressivamente na América Latina e no Caribe (LAC), a taxas anuais superiores a 30% e atingindo cerca de 8,04 milhões de clientes, conforme mostra o capítulo VI. As maiores instituições de microfinanças (IMFs) da região, quanto ao número de pessoas atendidas, estão no México (*Compartamos, Financiera Independência e Caja Popular*), no Peru (*Banco del Trabajo/CrediScotia Financiera*) e na Colômbia (*Banco Caja Social*). A Bolívia, por sua vez, destaca-se pela elevada taxa de penetração de suas instituições no mercado potencial e como modelo de sucesso, com IMFs apontadas como exemplares em termos de crescimento, eficiência e capacidade de inovação em microfinanças, conforme o leitor poderá observar no capítulo VI.

Brasil e Chile, por outro lado, não são países tradicionais na área e têm como peculiaridade a forte presença de bancos comerciais públicos na promoção do microcrédito. Porém, o capítulo VII mostra que o Estado atua de forma distinta nos dois contextos. Enquanto aqui as ações para o atendimento das necessidades financeiras de empreendedores populares estão sistematizadas no âmbito do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), a intervenção do Estado chileno é indireta, estimulando o desenvolvimento de atores privados no setor por meio de subsídios destinados a cobrir os custos operacionais das instituições – *Programa de Acceso al Crédito (PAC)* e *Bono de Articulación Financiera (BAF)* –, além do Fundo de Garantia para Pequenos Empresários (FOGAPE), detalhados no capítulo VII.

Enquanto no Brasil a proporção de pessoas pobres é elevada, ocupando a sétima posição entre 18 países na América Latina e com 31% das pessoas pobres da região, o Chile caracteriza-se por apresentar os menores indicadores regionais de pobreza. Porém, os dois países têm em comum altas taxas de desigualdade, com Gini superior a 0,5, como mostradas no gráfico a seguir.

Gráfico 1 – Índice de Gini de países da América Latina (2006, aproximadamente)**



Fonte: Elaboração a partir de dados do Banco Mundial (<http://iresearch.worldbank.org>)

Notas:

(*) Argentina e Uruguai: somente dados urbanos

(**) Os dados da Guiana são de 1998; Suriname, 1999; Jamaica, 2004; Costa Rica, El Salvador, Nicarágua e Bolívia, 2005; Uruguai, México, Argentina, Peru, Rep. Dominicana, Chile, Guatemala, Panamá, Honduras e Colômbia, 2006; Paraguai, Equador e Brasil, 2007.

Ademais, os percentuais nacionais de Brasil e Chile encobrem a dura realidade de milhares de pessoas que vivem sem o atendimento de suas necessidades básicas, os funcionamentos descritos na teoria do Enfoque das Capacidades de Sen (2000), abordada no próximo capítulo. Ainda que programas como o Bolsa Família e o *Chile Solidario*, ao lado de outras ações, resultem na tendência de queda recente desses indicadores, mostrada no capítulo II, há nos dois contextos um amplo espaço para a promoção do microcrédito produtivo orientado com a adoção de uma tecnologia própria de empréstimos capaz de superar a restrição de crédito dos pobres e, paralelamente, minimizar o risco das instituições credoras, superando os mencionados problemas de informação tratados no capítulo IV.

É o que instituições brasileiras, como o Crediamigo (do Banco do Nordeste do Brasil – BNB), o Banco do Povo–Crédito Solidário e a São Paulo Confia, e chilenas, como o BancoEstado Microempresas (BEME) e o *Fondo Esperanza*, vêm fazendo. No entanto, chama atenção o fato de que os dois maiores programas de microfinanças dos dois países utilizem metodologias distintas para as concessões de crédito. No BEME, Chile, os empréstimos são individuais, ao passo que no Brasil as principais transações do Crediamigo são compostas por produtos que aceitam como garantia o aval solidário, como mostra o capítulo IX. Como já dito, ambos são bancos comerciais públicos que identificaram boas oportunidades de negócios na oferta em larga escala de produtos financeiros aos mais pobres – *downscaling* – experiências essas detalhadas nos capítulos finais desse trabalho.

Os casos do Banco do Povo–Crédito Solidário e São Paulo Confia, no Brasil, e o *Fondo Esperanza*, no Chile, foram escolhidos para que a participação de outros tipos de instituições mais tradicionais de microcrédito, como as ONGs e OSCIPs, pudessem ser avaliadas.

Essas características motivaram a escolha do tema e da investigação do problema de pesquisa que indaga se o microcrédito é capaz de superar as assimetrias de informação do mercado de crédito, usando o capital social dos pobres para a formação de grupos de crédito com responsabilidade solidária no cumprimento das obrigações.

A hipótese é a de que apesar das diferenças na base sócio-cultural dos dois países, que refletem diferentes níveis de capital social, programas que adotam o *colateral social* na sua metodologia têm maior eficácia na promoção do acesso dos mais pobres ao crédito. Acredita-se, pois, que o microcrédito produtivo orientado e solidário lhes oportuniza superar a privação de capacidades básicas e funcionamentos, os quais são fundamentais para o desenvolvimento humano e para a superação da pobreza, como defende Sen (2000).

Fenômenos como a pobreza, que implica num estado de carência, e a desigualdade, que guarda sempre aspectos comparativos, podem ser abordados pelo método científico hipotético-dedutivo¹, como foi empregado na Tese para a

¹ Esquemáticamente, ele pode ser apresentado como procedimentos científicos que seguem a seguinte sequência: expectativas ou conhecimento prévio – problema – conjectura/hipótese – dedução de consequências observadas – (tentativa de) falseamento – corroboração (ou não) da hipótese, conforme proposto por Popper (1975).

compreensão da relação dessas variáveis com o capital social e as políticas de microcrédito.

Como procedimento, o estudo utilizou o método comparativo. Segundo Barth (2000), “a comparação envolve a identificação de duas formas como variantes de um mesmo, o que implica construir uma categoria abrangente em que as duas formas possam ser incluídas, comparadas e contrastadas”. Seu uso nas Ciências Sociais representa uma tentativa de desenvolver conceitos e generalizações a um nível entre o que é válido para todas as sociedades e o que é específico para uma sociedade em um dado tempo, afirma Bendix (1963). Conforme mostra o autor, a comparação é importante para delimitar alguns atributos distintivos de estruturas sociais, destacando a importância da dimensão tempo-espaço dos conceitos sociológicos, sua legitimidade e permitindo o exame crítico de sua aplicabilidade, evitando generalizações não justificadas, espúrias. Ademais, a utilização dos estudos comparativos aumenta a visibilidade de uma estrutura em contraste com a outra: valores sociais e as políticas de microcrédito do Brasil e do Chile, visando atingir o já enunciado objetivo geral.

A análise foi desenvolvida em diferentes níveis e considerando diferentes unidades de observação, conforme proposto por Przeworski & Teune (1970). No nível sistêmico, o primeiro momento, observou-se o comportamento dessas variáveis para a América Latina para que se pudesse apreender o que há de comum nos países da região. O momento seguinte, as características comuns foram “controladas” pelas diferenças intersistêmicas, buscando-se compreender o comportamento das variáveis selecionadas no Brasil e Chile.

Essa estratégia está em sintonia com o que Tilly (1984) defende ser a análise de estruturas e processos envolvendo comparação. No nível macrohistórico, a tese buscou por grandes estruturas e processos particulares da América Latina e nos países estudados. Ao nível micro-histórico, onde se traçam os encontros de indivíduos e grupos com essas estruturas e processos, a investigação focou nos programas selecionados esperando compreender como de fato esses eventos foram experimentados. Dessa maneira, buscou-se realizar uma análise concreta e histórica, testando a coerência das estruturas postuladas e dos processos (relações entre as variáveis evidenciadas na investigação) contra as experiências do tempo real: os programas em questão, no Brasil e no Chile.

Dessa forma, as comparações permitiram verificar similitudes e apontar diferenças no papel do capital social para os programas de microcrédito desenvolvidos nesses países. Permitiram identificar se os valores que são indicados como capital social afetaram as características das políticas de microcrédito implementados nos dois países.

Como se observa, a comparação foi centrada nas variáveis e, considerando o “quadro heurístico” de Tilly (1984: 81) sobre as formas de comparar², procurou-se encontrar as variações, estabelecer um princípio de variação na característica ou intensidade do capital social nos programas de microcrédito dos países selecionados.

A abordagem quantitativa foi, nesse contexto, fundamental para a construção dos indicadores de pobreza, de capital social e das características dos referidos programas. Foram usadas, a partir das bases de dados da Pesquisa Mundial de Valores (*World Values Surveys* – WVS), questões que nos permitiram construir variáveis e indicadores de capital social.

Os indicadores de pobreza foram buscados em bases de dados dos países – especialmente o IPEADATA, no Brasil, e o *Ministerio de Planificacion y Cooperacion MIDEPLAN*, no Chile – e em bases de dados internacionais, como as do Banco Mundial e da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL).

Para conhecer características como as condições para o empréstimo, valores, existência ou não de formação de grupos de empréstimo solidário, regras de monitoramento e outras, dos programas de microcrédito, foram analisados documentos oficiais e estudos sobre os mesmos, pressupondo uma análise que também inclui a abordagem qualitativa.

Nessa abordagem as entrevistas realizadas com os gestores dos programas brasileiros – Crediamigo, Banco do Povo–Crédito Solidário e São Paulo Confia – e chilenos – BancoEstado Microempresas (BEME) e *Fondo Esperanza* – foram fundamentais para enriquecer a coleta de informações e referenciar dados capturados nas demais etapas da pesquisa (ver roteiros anexos). Essa pesquisa de campo constituiu-se de visitas aos programas e buscou investigar especialmente as vantagens e desvantagens que esses gestores apontam na utilização da tecnologia de empréstimos

² Nesse “quadro heurístico”, Tilly (1984) argumenta que, considerando duas diferentes dimensões – o número de exemplos estudados e a multiplicidade de formas – a análise comparativa pode ser classificada em quatro tipos: individualizadora, inclusiva, universalizadora ou em busca de variação.

individuais ou solidários no microcrédito, além de outros aspectos relevantes para testar a hipótese de pesquisa anteriormente explicitada.

No BEME foram entrevistados o chefe da área de mercado e concorrência, Sr. Víctor Vera Castillo; a Gerente de Gestão de Risco, Sra. Gloria Gutierrez; e o Sr. Cristian Munoz, Gerente da agência Recoleta, em Santiago. No *Fondo Esperanza*, a entrevista foi com o Sr. Matias Arau, Gerente de Desenvolvimento e Serviço. No Crediamigo foram entrevistados o Sr. Stélio Gama Lyra Junior, Superintendente de Microfinanças e Programas Especiais do BNB; o Sr. Marcelo Azevedo Teixeira, Gerente de Ambiente de Microfinança Urbana; o Gerente de Microfinanças da Agência Montese (Fortaleza – CE), Severino Pires de Sousa Filho e o Gerente Hamilton Gadelha Correa. No Banco do Povo–Crédito Solidário foram entrevistados seu Gerente Operacional, Fábio Maschio Rodrigues, e seu Gerente Executivo, Sr. Almir da Costa Pereira, que também foi coordenador o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) entre 2005 e 2007. Na São Paulo Confia, as entrevistas foram com o Gerente Executivo, Sr. Ellon de Campos Rodrigues, com o sub-coordenador entre 2001 e 2004, Sr. Roberto Vilela de Moura Silva, e com a consultora Sra. Lucia Spinola Góis.

O Sr Valdi de Araújo Dantas, Diretor de Desenvolvimento Institucional da Finsol no Brasil, também foi entrevistado por sua atuação relevante na história do microcrédito no Brasil, como primeiro coordenador do PNMPO em 2005. Por fim, alguns esclarecimentos foram prestados pelo atual coordenador, Max Brito Coelho.

Esse extenso trabalho de pesquisa resultou na presente Tese que, a partir do objetivo geral, do problema e da hipótese já apresentados, considerou os seguintes objetivos específicos em sua elaboração:

- a) contribuir para a discussão teórica do conceito de pobreza;
- b) contribuir para a discussão teórica do conceito de capital social e para a construção de seus indicadores;
- c) identificar as tendências dos indicadores de pobreza, desigualdade e de capital social no Brasil e no Chile;
- d) realizar de um estudo de caso, com base no método comparativo, sobre os programas de microcrédito anteriormente citados; e

- e) identificar as relações entre as características dos produtos ofertados por esses programas e o capital social e se eles estão alcançando os mais pobres.

O trabalho contém dez capítulos, incluindo a introdução e a conclusão. O capítulo II discute a pobreza a partir do Enfoque das Capacitações, contribuição de Amartya Sen (2000) também adotada por Deepa Narayan (2000), para os estudos sobre o tema. A operacionalização do conceito e os indicadores de pobreza e desigualdade para o Brasil e o Chile também são analisados nesse capítulo.

O capítulo III inicia-se com o debate teórico-conceitual sobre o capital social. Posteriormente, buscaram-se evidências empíricas dessa variável para o Brasil e para o Chile e, sempre que pertinente, essas evidências foram confrontadas com as encontradas para os outros países das Américas. Os indicadores para o capital social foram calculados a partir da onda de 2005-2006 da Pesquisa Mundial de Valores (WVS), conforme já mencionado anteriormente nessa introdução.

No capítulo IV buscou-se a associação entre o mercado de crédito e o capital social, considerando as assimetrias de informação desse mercado apresentadas por Stiglitz & Weiss (1981), Ghatak & Guinane (1999) e outros. A análise do microcrédito como um mecanismo alternativo de geração de trabalho e renda e acesso dos pobres ao mercado de crédito foi desenvolvida no capítulo seguinte, que apresenta seu histórico e desenvolvimento, suas características e a experiência do *Grameen Bank* em Bangladesh.

Os principais programas de microfinanças dos países latino-americanos são apresentados no capítulo VI para que as análises desenvolvidas nos capítulos seguintes sobre o Brasil e o Chile pudessem ser contextualizadas. Os capítulos finais descrevem programas de microcrédito nesses países: o VII enfatiza o papel do Estado e o ambiente da oferta, o VIII fornece uma visão geral sobre as principais experiências e o IX centra as análises nos programas selecionados.

CAPÍTULO II

POBREZA: DO ENFOQUE TEÓRICO À OPERACIONALIZAÇÃO DO CONCEITO E SEUS INDICADORES NO BRASIL E NO CHILE

Nesse capítulo apresenta-se o Enfoque das Capacitações sobre a pobreza, contribuição de Amartya Sen (2000), ampliada por Deepa Narayan (2000), para a discussão teórica sobre o tema. Entretanto, dificuldades na operacionalização desse conceito, como a falta de uma base de dados adequada, como será mostrado na seção 2.1, não permitiu que esse conceito fosse incorporado no cálculo dos indicadores para os países analisados nessa Tese, expostos nas seções 2.3 e 2.4. Tentou-se incorporar o conceito nas análises do capítulo IX.

2.1. O debate conceitual de pobreza e as análises de Sen e Narayan

Ao longo da história, o conceito de pobreza assumiu diferentes conotações sociais e, da mesma forma, na literatura acadêmica teve diferentes definições³. A atenção cada vez mais intensa de pesquisadores e do governo para o tema fez surgir enormes controvérsias sobre sua definição e mensuração, particularmente quanto aos elementos operacionais envolvidos na orientação para a formulação das políticas públicas decorrentes.

Apesar de diferentes abordagens, a definição de pobreza sempre indica privação, um estado de carência. É um fenômeno complexo cuja conceituação acaba por levar em conta algum “juízo de valor”, seja em termos relativos ou absolutos, como argumenta essa Tese.

O estudo da pobreza é, certamente, um tema multidisciplinar, uma vez que seu conceito envolve elementos de natureza cultural, histórica, social, filosófica e mesmo religiosa. Ser pobre está ligado a aspectos absolutos e relativos, tais como não ter renda para comprar o que se deseja, ter fome, estado de saúde, condições de moradia,

³ Para uma visão dessa evolução da definição de pobreza ver Lipton & Ravallion (1995).

vulnerabilidade econômica, sentir-se isolado, socialmente excluído ou, entre tantas outras privações, não saber ler e escrever.

Assim é que há duas ou três décadas, esse tema tem aparecido em primeiro plano tanto para os cientistas sociais, que vêm incorporando novas abordagens sobre seus conceitos e mensurações, quanto no campo político, indo desde a elaboração das agendas políticas nacionais e internacionais até a implicação concreta das políticas de financiamento, como destaca Schwartzman (2004).

Essa preocupação com a pobreza aparece na pesquisa e na análise social desenvolvida na Europa e nos Estados Unidos desde o século XVIII, mostra o autor. Dessa forma, o debate não é novo, mesmo na ciência econômica, uma vez que é um tema considerado já na tradição distributiva Ricardiana do século XIX.

Os primeiros trabalhos sobre o tema destacam a ideia de pobreza definida a partir da insuficiência de renda para a sobrevivência, para a manutenção do rendimento físico do indivíduo. Num segundo momento, essa noção foi ampliada para a necessidade de acesso a serviços como o de água potável, saneamento básico, saúde, educação e cultura. A ênfase ao aspecto social no estudo da pobreza e a superação do enfoque das necessidades básicas, só veio a partir de 1980, quando ela passou a ser entendida como privação relativa.

A análise desenvolvida por Amartya Sen (2000) – o Enfoque das Capacitações –, depois ampliada por Deepa Narayan (2000), é um dos principais avanços do estudo sob essa perspectiva, enfatizando os aspectos micro-econômicos da pobreza, como a vulnerabilidade ao risco e a ausência de voz e participação política dos pobres (KANBUR & SQUIRE, 2001). Assim, considera-se que as pessoas podem sofrer privações em diversas esferas da vida, e não apenas em termos materiais.

O estudo da pobreza volta-se, na perspectiva de Sen (2000), para sua gênese e formas de manifestação dominantes, tendo como pano de fundo a dimensão emancipatória desses processos. Pobreza é entendida como falta de capacidades básicas – capacidade de auto-alavancagem – capacidade de alcançar níveis minimamente aceitáveis de qualidade de vida.

Para ele, a pobreza não é a ausência de um estado de bem-estar. Ela é interpretada como a destituição de meios e habilidades de modo a alcançar o estado de bem-estar. Dessa maneira, sai o enfoque centrado no baixo nível de renda, critério

comumente utilizado para identificar a pobreza, ainda que o autor admita que a renda baixa é uma das principais causas desse fenômeno e que sua ausência possa representar uma razão básica da privação de capacidades das pessoas.

Desse modo, a análise de Sen sobre o tema centra-se na capacidade do indivíduo de mobilizar meios para funcionar ou agir, e não nos resultados obtidos com tal mobilização.

O enfoque das capacitações, desenvolvido pelo autor, parte do princípio que a razão de ser do desenvolvimento é o ser humano. No desenvolvimento humano dois conceitos são fundamentais: os funcionamentos e a capacitação. Os funcionamentos são as várias coisas que as pessoas consideram valioso fazer ou ter, incluindo as “necessidades básicas” (fatores como educação, saúde, habitação, nutrição adequada, etc) até a participação na vida da comunidade, respeito próprio, etc. A capacitação, por sua vez, são as várias combinações de funcionamentos cuja realização é factível para uma pessoa. Ela pode ser entendida como a capacidade de as pessoas desenvolverem suas habilidades.

Sen (2000) valoriza o conjunto de funcionamentos e capacidades ao alcance de cada indivíduo, conjunto esse que lhe permite escolher livremente o modo de vida de sua preferência. Nas palavras de Crespo & Gurovitz (2002: 5):

A capacidade é um tipo de liberdade: a liberdade substantiva de realizar combinações alternativas de funcionamentos ou a liberdade para ter estilos de vida diversos. Por exemplo, uma pessoa abastada que faz jejum por sua livre e espontânea vontade pode ter a mesma realização de funcionamento que uma pessoa pobre forçada a passar fome extrema. Porém a primeira pessoa possui um “conjunto capacitário” diferente do da segunda. A primeira pode escolher comer bem e ser bem nutrida de um modo impossível para a segunda.

Como se observa, o autor enfatiza a liberdade, distanciando-se de uma abordagem meramente quantitativa do entendimento do que são carências ou déficits. Nesse contexto, o desenvolvimento pressupõe a melhora da qualidade de vida, o que está diretamente relacionado com o acesso dos pobres aos serviços públicos e de proteção social – como previdência e assistência. A qualidade de vida, por sua vez, requer capacitação, que nada mais é que um tipo de liberdade (SEN, 2000) – a liberdade de realizar combinações alternativas de vários funcionamentos (ou seja, de ter estilos de vida diversos).

É por isso que a renda baixa pode ser a razão primeira da privação de capacidades de uma pessoa, e ainda que ela e a riqueza possam ter importância como instrumentos para expandir as capacitações, o bem-estar das pessoas depende do que elas podem ser e fazer.

O conceito de pobreza apresentado por Sen é ampliado por Narayan (2000) nas Avaliações Participativas sobre a Pobreza (APP's), estudo desenvolvido em várias partes do mundo para o Banco Mundial, entrevistando populações desprovidas sobre suas opiniões acerca do que é ser pobre. O objetivo era levantar a percepção da pobreza sob o ponto de vista dos próprios pobres, falando sobre sua situação.

Narayan entende que a eficácia e a sustentabilidade das estratégias de redução da pobreza devem refletir um sistemático conhecimento das percepções deles próprios, pois sua disposição para melhorar de condição depende da forma como encaram as oportunidades, as limitações e os riscos que se lhe apresentam, uma vez que somente eles podem mudar sua situação.

É por isso que a autora destaca a necessidade de conhecer como os pobres percebem as diversas manifestações da pobreza – renda baixa, carência de alimentos, saúde fragilizada –, em suas principais causas e fatores que restringem seu acesso às oportunidades (terras e créditos; fatores que causam isolamento físico e discriminação étnica, de gênero, religião, classe, etc) e em como eles avaliam os serviços públicos. Portanto, sob essa perspectiva multicultural da pobreza, os pobres são vistos como capazes de serem ouvidos e de definirem sua própria trajetória para a inclusão social.

2.2. A operacionalização do conceito de pobreza e seus indicadores

A discussão da natureza multidimensional da pobreza é uma das importantes contribuições de Sen para o debate sobre o tema. Entretanto, questões operacionais – como a falta de uma base de dados adequada – ainda restringem os avanços da literatura científica no sentido de incorporar plenamente essas novas idéias no cálculo da magnitude dos níveis de pobreza em um país ou região, por exemplo, o que faz com

que, na construção e divulgação dos indicadores de pobreza, prevaleça a ênfase na dimensão renda, como se vê na maioria dos trabalhos, inclusive nessa Tese.

Para Sen (2000), no entanto, há um vínculo entre pobreza como inadequação de capacidades e pobreza como baixo nível de renda, já que a renda é um meio fundamental para obter capacidades e, ampliando suas capacidades, as pessoas tenderiam a ser mais produtivas e obter rendas mais elevadas⁴.

É nesse contexto que a operacionalização do conceito de pobreza pressupõe tratá-la como absoluta ou relativa. A primeira é aquela relacionada à insuficiência de renda⁵ de um ou mais indivíduos. Ela pode ser decorrente da própria desigualdade na distribuição da renda, como ocorre no Brasil (BARROS *et alli* 2000; ROCHA, 2003), já que o país está entre as maiores economias do mundo e tanto seu PIB quanto o PIB *per capita* são muito superiores à linha de pobreza. Dessa forma, tendo-se em conta a carência absoluta de muitos brasileiros, Rocha (2003) argumenta que esse é o conceito operacionalmente relevante no país. Porém, quando se estuda um conjunto de pessoas, classificadas por *decis* de renda, por exemplo, tem-se o estudo de pobreza relativa.

Os estudos sobre pobreza baseiam-se principalmente nesse conceito de pobreza relativa, medida por patamares conhecidos como linha de pobreza e linha de indigência. Existem várias metodologias⁶ para medi-las, o que ajuda a explicar muitos dados diferentes sobre o tamanho da pobreza no Brasil.

Os indicadores mais utilizados nos estudos e estatísticas sobre a pobreza estão relacionados com a renda, como já explicado. Quaisquer que sejam os requisitos materiais que se estabeleça, a fronteira entre pobres e não-pobres é determinada considerando a renda do indivíduo ou mesmo de seu domicílio. Surge, pois, uma linha demarcatória em termos de renda, que define o poder de compra do indivíduo de acordo com os requisitos materiais que se estabeleça, definindo-se uma renda mínima que atenda apenas aos requisitos tomados. A linha de pobreza é dada pela renda mínima que

⁴ No que tange às liberdades, a ausência de participação política ou oportunidade de receber educação básica ou assistência médica – as liberdades substantivas – está relacionada à pobreza econômica, pois essa “rouba das pessoas a liberdade de saciar a fome, de obter uma nutrição satisfatória ou remédios para doenças tratáveis, a oportunidade de vestir-se ou morar de modo apropriado, de ter acesso à água tratada ou saneamento básico” (SEN, 2000:18).

⁵ Em uma abordagem multidimensional da pobreza, pode-se entender **pobreza absoluta** como a insuficiência de renda e de outros bens imprescindíveis como: água potável, coleta de lixo, educação, acesso à transporte coletivo, que garantem aos indivíduos uma vida saudável e chances de inserção na sociedade.

⁶ Ver detalhes no estudo de Del Grossi *et alli* (2001).

atende às necessidades materiais além da alimentação, como o vestuário, a habitação, o transporte e outros. A renda que cobre apenas a cesta alimentar referente às necessidades calóricas mínimas de um indivíduo é a linha de indigência (ou de extremamente pobres).

Um importante indicador, muito usado para medir a extensão da pobreza, é a proporção da população que ganha menos de US\$1,00/dia (em paridade de poder de compra). Essa é a linha que representa um padrão internacional mínimo da pobreza, empregado desde 1990 pelo Banco Mundial, segundo a qual uma pessoa é considerada pobre em qualquer país do mundo. Seu valor corresponde à mediana das 10 linhas de pobreza nacionais *per capita* mais baixas do mundo, pertencentes a países da África e Ásia⁷.

Outros valores podem ser estabelecidos, tal como US\$2,00/dia ou linhas de pobreza nacionais, como faz o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e muitos estudiosos do tema, inclusive algumas referências usadas nesse trabalho.

O índice de hiato de pobreza, por sua vez, corresponde às distâncias das rendas dos indivíduos pobres à linha demarcatória, sendo uma combinação entre a intensidade e a extensão da pobreza. Uma terceira categoria traz indicadores que podem ser tomados como medidas de desigualdade, tal como a participação dos 20% mais pobres da população no consumo nacional ou a razão entre a renda média apropriada pelos 10% mais ricos e os 40% mais pobres, entre outros.

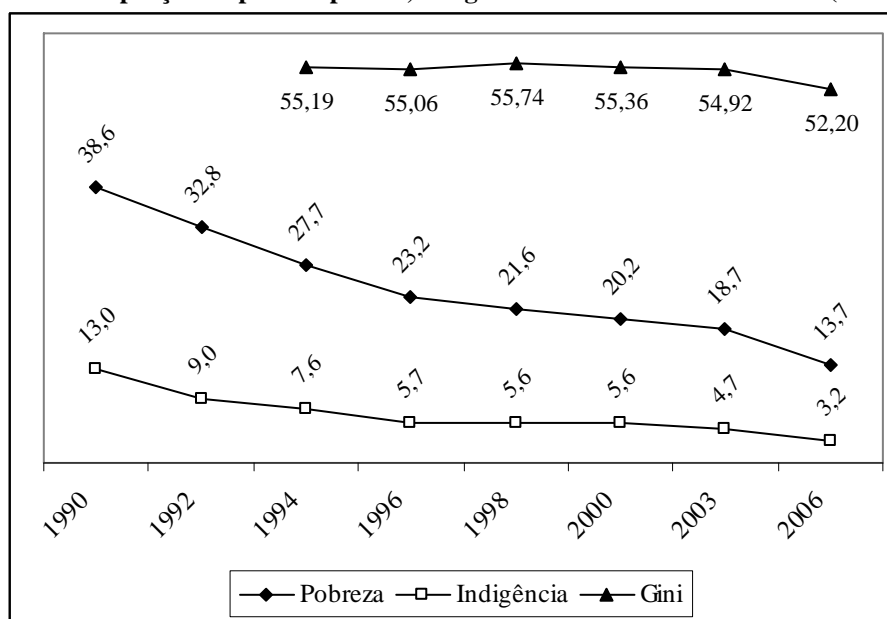
⁷ Ainda que muito utilizada, nem sempre há consenso sobre ela e muitos autores estabelecem outros valores para essa linha demarcatória. No Brasil, elas podem ser vistas nos estudos de Barros, Henrique & Mendonça (2000); Pochmann & Amorim (2003); Rocha (2003); Schwartzman (2004); dentre outros.

2.3. Pobreza no Chile: comportamento, características e políticas públicas

O Chile é o país com os menores indicadores de pobreza da América Latina, com redução significativa desde 2003. Do ponto de vista das desigualdades, nesse período inicia-se uma trajetória de queda, mas seus valores ainda permanecem em patamares muito elevados, ainda que melhores que os do Brasil.

A proporção de pessoas com renda domiciliar *per capita* inferior à linha de pobreza⁸ no país caiu de 18,7% para 13,7% entre 2003 e 2006 (gráfico 2), mas ainda corresponde a 2.208.937 pessoas. A indigência (extrema pobreza) reduziu-se de 4,7% para 3,2% nesse período, equivalendo a 516.738 pessoas.

Gráfico 2 - Proporção de pessoas pobres, indigentes e índice de Gini do Chile (1990-2006)



Fonte: CASEN e do Banco Mundial (<http://iresearch.worldbank.org>)

O índice de Gini ficou em 0,522 em 2006, com queda apenas após 2003. Nos anos 1990, apesar da forte expansão econômica e da redução da pobreza no país, a desigualdade estava aumentando. Do ponto de vista regional, essa desigualdade é muito forte, sendo a VIII (Biobío) e a IX (Araucanía), localizadas ao sul da Região Metropolitana de Santiago, as regiões com maiores proporções de pessoas pobres e

⁸ A linha de pobreza do Chile em 2006, ano da última pesquisa CASEN (*Encuesta de Caracterización Socioeconómica*) disponível era de \$47.099 pesos (US\$ 88,45).

indigentes, com taxas superiores a 20% e 5%, respectivamente, valores muito acima dos nacionais.

Considerando o dinamismo da redução da pobreza, as regiões que mais avançaram entre 1990 e 2006 foram XII (Magallanes; 79%), II (Antofagasta; 78,6%), VI (O'Higgins; 72,3%) e XI (Aisén; 72%). Para a redução da indigência, os avanços são superiores a 80% nas regiões IV (Coquimbo), V (Valparaíso) e VI (O'Higgins), como expressos na tabela 1.

Tabela 1 – Pobreza e indigência no Chile, segundo regiões (1990 e 2006)

Nº	Região	Capital	Pobreza	Indigência	Pobreza	Indigência	Pobreza	Indigência
			1990		2006		Variação 1990-2006	
I	Tarapacá	Iquique	28,3	6,4	14,5	3,1	-48,8%	-51,6%
II	Antofagasta	Antofagasta	34,1	9,7	7,3	2,1	-78,6%	-78,4%
III	Atacama	Copiapó	34,2	8,6	10,5	2,8	-69,3%	-67,4%
IV	Coquimbo	La Serena	45,3	15,7	15,9	2,8	-64,9%	-82,2%
V	Valparaíso	Valparaíso	43,2	15,6	15,3	2,9	-64,6%	-81,4%
VI	O'Higgins	Rancagua	41,1	14,9	11,4	2,1	-72,3%	-85,9%
VII	Maule	Talca	42,8	15,0	17,7	4,2	-58,6%	-72,0%
VIII	Biobío	Concepción	47,6	18,0	20,7	5,2	-56,5%	-71,1%
IX	Araucanía	Temuco	46,4	21,6	20,1	6,1	-56,7%	-71,8%
X	Los Lagos	Puerto Montt	39,8	13,6	14,0	3,6	-64,8%	-73,5%
XI	Aisén	Coyhaique	32,8	9,0	9,2	4,2	-72,0%	-53,3%
XII	Magallanes	Punta Arenas	30,0	8,6	6,3	2,5	-79,0%	-70,9%
RM	Metropolitana	Santiago	33,0	9,6	10,6	3,4	-67,9%	-64,6%
Total	-	-	38,6	13,0	13,7	3,2	-64,5%	-75,4%

Fonte: CASEN

Em 2002 foi criado o *Chile Solidario*, sistema de proteção social focado nos extremamente pobres daquele país, com transferência condicionada de renda, à semelhança do Bolsa Família brasileiro. Até junho de 2008, 278.548 famílias já haviam participado do programa, cujos três componentes são: i) apoio de um assistente social à família; ii) subsídios monetários; e iii) acesso prioritário a outros programas de proteção social.

As famílias ingressam no *Chile Solidario* a partir do índice obtido no *Programa Puente*, no qual são considerados diversos indicadores sobre as condições de moradia, educação, inserção no mercado de trabalho e renda. Ao entrarem no *Programa Puente*, as famílias começam a ser acompanhadas por um assistente social que as ajuda

a “montar um plano para resolver seus principais problemas relacionados com o acesso aos serviços públicos, identificação, noções básicas de higiene e saúde, emprego, e com a violência doméstica” (SOARES *et alli*, 2007: 10-11). O propósito é que tenham acesso a recursos que lhes permitam alcançar um nível básico de bem-estar e, após identificadas suas vulnerabilidades, assinam um compromisso de desempenho no programa.

A principal transferência condicionada vem com o *aporte solidario* ou *bono de protección a la familia*, paga às mulheres chefes de família ou às mulheres dos chefes, por dois anos, período que dura o apoio do assistente social. Outras transferências são: Subsídio Único Familiar (SUF), subsídio para emissão da carteira de identidade, subsídio para o pagamento do consumo de água potável e esgoto (SAP), bônus de proteção e saída para famílias egressas do *Chile Solidario*, subvenção preferencial e subvenção pró-retenção escolar, além da pensão básica solidária.

O valor do *bono de protección a la familia* é decrescente a cada seis meses: US\$ 17,5 do 1º ao 6º mês, US\$ 13,3 do 7º ao 12º mês, US\$ 9,2 do 13º ao 18º mês, US\$ 5,8 do 19º ao 24º mês, em valores de 2003. Ao final desse período, as famílias recebem outro subsídio monetário, o Subsídio Único Familiar (de US\$ 5,8), e têm prioridade no acesso aos serviços públicos que as ajudem a sair da pobreza. Quando a família cumpre as 53 condições mínimas de qualidade de vida definidas, considera-se que ela conseguiu sair da pobreza e é excluída do programa.

Avaliações, como a de Palma & Urzua (2005), mostram que o Chile Solidário tem obtido progresso em alcançar famílias na extrema pobreza, dado o alto nível de cumprimento das condições e os baixos níveis de rejeição e interrupção de participação no programa.

Dentre os subsídios monetários do *Chile Solidário* encontra-se o Programa de Apoio à Microempresa, que recebe apoio financeiro do *FOSIS (Fondo de Solidaridad e Inversión Social)*, fundo criado em 1990 para financiar planos, programas, projetos e atividades especiais para o desenvolvimento social e, especialmente, para a redução da pobreza. Como será mostrado no capítulo VII, o Estado chileno não possui um programa estruturado de promoção das microfinanças no país, como ocorre no Brasil, tampouco atua diretamente na execução de operações de microcrédito. Porém, concede apoio financeiro para instituições que atuam na área, por meio do *FOSIS*, e criou um fundo garantidor de créditos a microempresários para estimular o desenvolvimento das

microfinanças e o combate à pobreza no país, o Fundo de Garantia para Pequenos Empresários (FOGAPE), conforme será detalhado.

2.4. Pobreza no Brasil: comportamento, características e políticas públicas

No processo de crescimento, expansão e modernização da economia brasileira poucos indivíduos e regiões foram incluídos nos benefícios gerados, configurando-se um quadro de “inclusão social e econômica limitada”, segundo o conceito de Schwarztzman (2004), que se revela por um conflito na evolução dos indicadores econômicos e sociais. Em consequência, o país se encontra em condições internacionais muito desfavoráveis, mesmo que em comparação com outros países da América Latina, apesar dos fortes avanços na última década.

Os estudos no Brasil mostram a notável queda da pobreza monetária, a partir dos anos 1970, especialmente quando se observa a proporção de pessoas abaixo da linha de pobreza. A proporção de pobres na população brasileira reduziu de 68% em 1970 para 39,5% em 1980 e, apesar de ter se elevado até 1993, ficando em um patamar de 43%, caiu novamente desde então (IPEADATA).

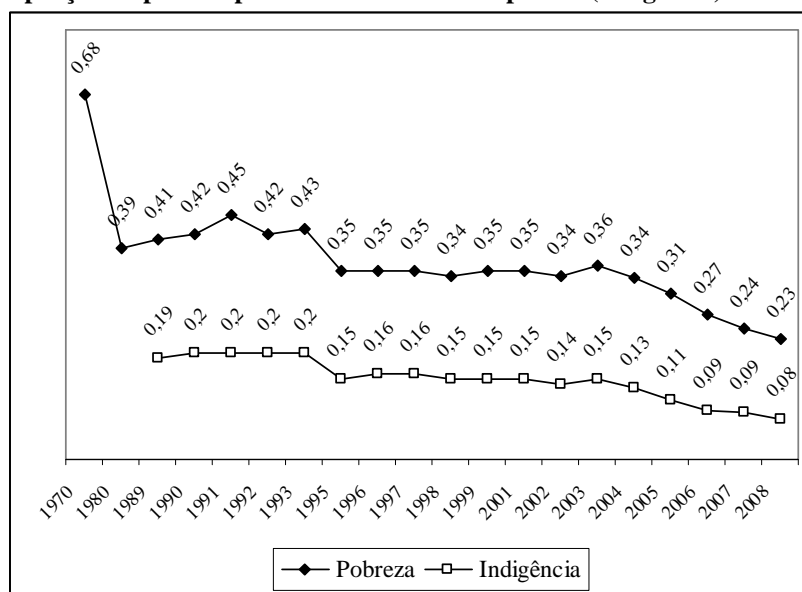
Nos anos 1980 também houve uma redução na proporção de pobres, apesar da crise econômica, indicando efeitos positivos de algumas políticas sociais sobre as condições de vida da população. Mais recentemente, nos anos 1990, com a estabilização econômica e a retomada do crescimento, novamente se verificou redução significativa do número de pobres. Nessa década, a política social tornou-se mais transparente, integrada e coordenada, havendo expansão da previdência rural e de outros benefícios. O gasto em assistência social cresceu substancialmente, bem como a preocupação com relação à focalização e à eficácia das políticas. Apesar dos gastos sociais estarem mal focados e muito concentrados nas faixas de renda mais altas, essas mudanças indicaram direções positivas (UFRGS, PUC Minas/IDHS, PNUD, 2004).

Considerando as linhas de pobreza do IPEADATA⁹, a base de dados macroeconômicos sobre o Brasil organizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica

⁹ As linhas de pobreza extrema ou indigência do IPEADATA adotam a metodologia desenvolvida pela comissão IBGE-IPEA-CEPAL e consideram uma cesta básica de alimentos que satisfaça os requisitos nutricionais em cada região brasileira. A linha de pobreza é definida como sendo duas vezes a linha de extrema pobreza.

Aplicada (IPEA), a proporção de indivíduos pobres no país caiu de 43% para 23% entre 1993 e 2008. Essa tendência também se manifestou quanto à indigência (pobreza extrema), que considera a proporção de indivíduos com metade da renda domiciliar dos pobres: caiu de 20% em 1991 para 15% em 2001, e para 8% em 2008. Apesar dessa redução, ainda é elevado o número de pobres, equivalendo a mais de 41 milhões de pessoas no país em 2008.

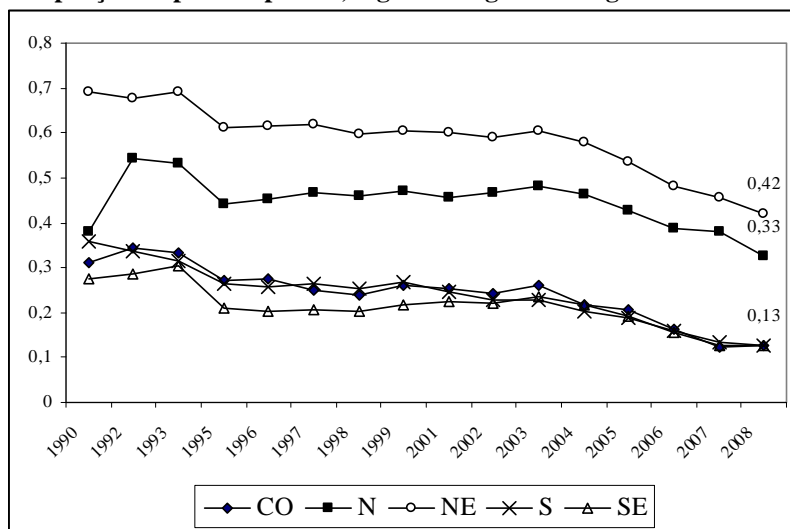
Gráfico 3 - Proporção de pessoas pobres e extremamente pobres (indigentes) no Brasil (1970-2008)



Fonte: IPEADATA.

Entretanto, o país mantém fortes contrastes regionais. O gráfico 4 mostra que a pobreza ainda é muito superior no Nordeste e no Norte, apesar da queda acentuada, especialmente após 2003.

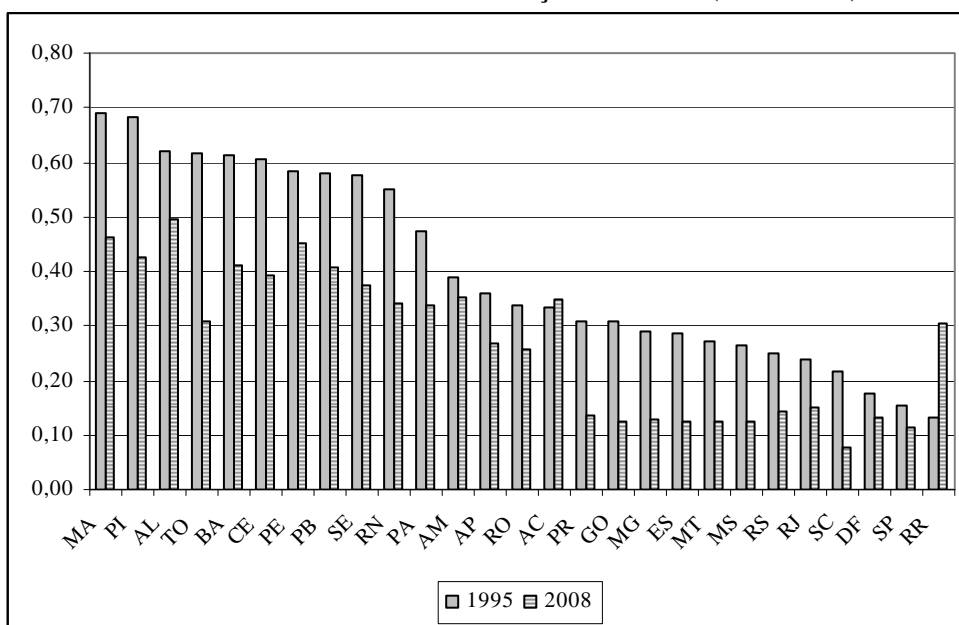
Gráfico 4 - Proporção de pessoas pobres, segundo as grandes regiões brasileiras (1990-2008)



Fonte: IPEADATA.

No caso das unidades da federação, a pobreza e a indigência (extrema pobreza) também estão se reduzindo, exceto no Acre e em Roraima, e concentram-se nos estados do Nordeste e do Norte.

Gráfico 5 - Pobreza nas unidades da federação brasileiras (1995 e 2008)



Fonte: IPEADATA

Outra característica da pobreza no país é quanto a seu comportamento nas áreas urbanas e regiões metropolitanas *vis a vis* o meio rural. Em 1990, a proporção de pobres nas áreas metropolitanas era 44,2%, nas áreas urbanas era 40% e 56,8% no meio rural. Em 1999 eram 36,9%, 31,8% e 40,3%, respectivamente (ROCHA, 2003). Ou seja, entre 1980-1999, a pobreza reduziu-se mais significativamente nas áreas rurais e menos nas

áreas urbanas, enquanto aumentou nas Regiões Metropolitanas, mais sensíveis à crise econômica. Esse comportamento pode estar associado ao fato de que nessas regiões de maior aglomeração, a população é relativamente mais sensível aos problemas de infraestrutura, especialmente saneamento e transportes. Ademais, em períodos de má performance econômica, o agravamento da pobreza nos maiores centros pode estar associado às dificuldades no mercado de trabalho, como o desemprego e a informalidade, bem como a redes de solidariedade mais fracas e ao fato de as populações contarem menos com a auto-produção (UFRGS, PUC Minas/IDHS, PNUD, 2004).

Ainda assim, observa-se uma melhora dos indicadores nacionais de pobreza desde 1995, o que pode estar relacionado com a retomada do crescimento econômico, com avanços na saúde, na educação e na política social dos anos 1990. Até o governo Itamar Franco, a política social e seus programas de assistência social e combate à pobreza eram fragmentados, descoordenados, descontínuos, ineficazes, excessivamente centralizados no governo central e fortemente vulneráveis ao clientelismo e à corrupção. A construção de uma mais ampla rede de proteção social no Brasil só ocorreu quando as políticas sociais foram reestruturadas, embora de forma gradual e limitada, com a implementação das diretrizes da Constituição de 1988.

Elas se estruturaram em novas bases, e avançaram as iniciativas nos campos da segurança alimentar e nutricional e das transferências de renda, que vieram a constituir políticas públicas de caráter nacional. Em 1995, o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) criou o Programa Comunidade Solidária, a principal estratégia no campo do combate à pobreza. O programa pretendia articular as três esferas de governo, bem como a sociedade, em um projeto de convergência de ações voltadas ao combate da fome e da miséria em municípios mais pobres. A estratégia de focalização proposta seria a de permitir que a universalização das políticas sociais fosse efetivada, promovendo o acesso dos mais pobres aos serviços sociais básicos. Sobre essa estratégia, a avaliação do IPEA (2007: 85) mostra que:

(d)essa forma, operou-se com uma “cesta” de programas federais a serem ofertados nos bolsões de pobreza representados pelos municípios considerados prioritários, ao mesmo tempo em que se promoviam ações em parceria com entidades privadas e Organizações Não-Governamentais (ONGs). Nessa estratégia, a Secretaria-Executiva do Programa [Comunidade Solidária] não tinha sob sua responsabilidade a execução de nenhuma ação; sua função era coordenadora.

A partir de 1999, na segunda gestão FHC, o programa deslocou seu eixo central de intervenção para a implementação de propostas de desenvolvimento local, criando-se o Comunidade Ativa, subordinado à recém-criada Secretaria de Estado de Assistência Social (Seas), a quem cabia o comando único na política de assistência social. Desse fortalecimento institucional foram assim criados programas como o Auxílio-Gás (Ministério das Minas e Energia), o Bolsa-Alimentação (Ministério da Saúde) e o Bolsa-Escola (Ministério da Educação).

Em 2003 o novo governo Lula lançou o programa Fome Zero e, dentro dele, um novo programa de transferência de renda, o Cartão Alimentação. A concepção era a de que o direito à alimentação deve ser garantido pelo Estado a todos os cidadãos. A proposta era a de uma política social que associasse ações estruturantes, específicas e locais:

Entre as primeiras incluem-se reforma agrária, fortalecimento da agricultura familiar, programas de desenvolvimento territorial, programas de geração de trabalho e renda e desoneração tributária dos alimentos básicos, entre outras iniciativas. As políticas específicas abrangem ações emergenciais (transferências de renda, distribuição de alimentos), mas também a ampliação de programas consolidados (merenda escolar, programa de alimentação do trabalhador). As propostas de políticas locais devem ser diversificadas, segundo as características do município/região (exemplos seriam dados por produção para o autoconsumo, criação de bancos de alimentos, restaurantes populares e cozinhas comunitárias) (IPEA, 2007: 87).

Dentro do desenho geral da política de combate à fome, criou-se o Programa Bolsa Família (PBF), dando às transferências de renda um papel importante na área social do governo Lula a partir de 2003. O programa unificou a gerência e os benefícios dos programas dessa natureza até então existentes, bem como universalizou o atendimento do público-alvo determinado.

O PBF foi criado sob a responsabilidade de um Conselho Gestor Interministerial vinculado à Presidência da República e contando com uma Secretaria-Executiva com a finalidade de coordenar, supervisionar, controlar e avaliar a operacionalização do Programa. Esse desenho, contudo, foi de duração efêmera.

Já no fim de 2003, tornava-se clara a necessidade de coordenação entre as ações desenvolvidas no âmbito do Fome Zero, do programa unificado de transferência de renda e dos programas da assistência social. A criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), responsável pelas políticas

nacionais de assistência social, de segurança alimentar de combate à fome e de transferência de renda, em 2004, marcou o novo desenho institucional dessas políticas. Integrando as diversas esferas de governo em torno de um projeto de política pública, padronizando proteções e organizando a nova sistemática de financiamento, criou-se o Sistema Único da Assistência Social (Suas). Essas mudanças culminaram na aprovação da nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS), a qual visava ampliar as garantias em torno do acesso da população às ações de assistência social, instituindo organização hierárquica da política nos territórios e garantindo uma porta de entrada única ao usuário.

Tais iniciativas alteraram significativamente a política de assistência social, que deixou de ser entendida como residual e localizada, e foi entendida como direito de toda a população, visando garantir serviços e benefícios em todo o Brasil.

O Bolsa Família (BF) insere-se no conjunto de Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCRs) que têm sido implantados em vários países em desenvolvimento e basicamente correspondem a transferência de quantias em dinheiro para famílias pobres. Diversos estudos têm defendido os impactos dos PTCRs em várias dimensões da vida das parcelas mais pobres da população dos países que os adotaram, seja na educação e a saúde das famílias beneficiadas, reduzindo a pobreza e melhorando outros indicadores, como os de mortalidade e o trabalho infantil. Soares *et alli* (2007) enfatizam o efeito desses programas na redução da desigualdade cronicamente alta que há séculos caracteriza os países da América Latina, dando destaque para o caso do Brasil e do México.

A tabela a seguir traz alguns indicadores da enorme desigualdade brasileira, apesar dos avanços destacados nas duas últimas colunas. A participação dos 10% mais pobres na renda domiciliar do país melhorou quase 37% entre 1995 e 2008, mas ainda está em um patamar muito baixo de 0,96%. Já os 10% mais ricos se apropriam de mais de 43% da renda domiciliar brasileira, apesar desse percentual ter diminuído em 9,6% entre 1995 e 2008 e 6,4% entre 2003 e 2008. Já a porcentagem mais pobre da população com renda total igual à do 1% mais rico reduziu-se de 27% para 19,6% entre 1995-2003, representando um avanço de 28%.

Tabela 2 – Indicadores de desigualdade – Brasil (1995, 2003 e 2008)

Ano	1995	2003	2008	Var 1995- 2008 (%)	Var 2003- 2008 (%)
Participação por décimo da população (1º) na renda domiciliar (%)	0,70	0,77	0,96	36,6	25,3
Participação por décimo da população (10º) na renda domiciliar (%)	47,85	46,21	43,24	-9,6	-6,4
Porcentagem mais pobre da população com renda total igual à do 1% mais rico (%)	27,29	24,26	19,60	-28,2	-19,2
Índice de Gini	0,60	0,58	0,55	-8,8	-6,0

Fonte: IPEADATA

Esses indicadores medem a desigualdade nos extremos da distribuição de renda. Já o índice de Gini, que mede a desigualdade do total da distribuição, avançou quase 9% no período todo e 6% nos últimos anos. Soares *et alli* (2007) atribuem 21% dessa queda ao BF.

No entanto, além da progressiva ampliação da cobertura do programa, é preciso destacar que avançaram também as ações de apoio à produção da agricultura familiar, em especial o Programa Nacional de Fortalecimento a Agricultura Familiar (PRONAF), operando linhas de crédito específicas, e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

No âmbito das medidas de alívio às condições de pobreza, em junho de 2003 o Banco Central do Brasil aprovou o funcionamento do microcrédito no país (Resolução CMN 3.106). Embora não seja considerada uma inovação, essa providência veio a consolidar o Sistema de Microcrédito no Brasil e a revelar uma conclusão relativamente consensual no país sobre a relevância de se democratizar o crédito à parcela pobre da população que não tem acesso aos serviços bancários, gerando renda e trabalho e com redução das taxas de juros nos financiamentos.

Assim é que o período 2003/2004 caracterizou-se por uma intensa articulação intragovernamental e do governo com os interlocutores do segmento, na busca da definição de uma política de microcrédito: o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO, criado em 2005. Esse programa é desenvolvido no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego e tem como objetivo incentivar a geração de trabalho e renda entre os microempreendedores populares. Ao ser estabelecido, redefiniram-se as fontes de recursos, as instituições que operacionalizam recursos

destinados a programas de microcrédito, e estabeleceu-se um limite de taxas de juros de 4% ao mês, como será detalhado no capítulo VII.

Desde 2006 o BF vem realizando experiências de articulação com o PNMPO para a geração de oportunidades, considerando a necessidade de desenvolver programas complementares¹⁰ que o ajudem a atingir sustentavelmente o objetivo de desenvolvimento das famílias e a superação da situação de vulnerabilidade e pobreza de seus beneficiários. Assim, estabeleceu-se uma parceria piloto entre o MDS e o Banco do Nordeste do Brasil S.A (BNB) para que esse pudesse contribuir, com seus dois programas de microcrédito –CrediAmigo, urbano, e Agroamigo, rural –, para a geração de trabalho e renda.

O CrediAmigo é um dos programas estudados nessa Tese e usa o capital social como uma importante forma de viabilizar o acesso ao crédito de seus clientes, como será mostrado adiante. O aproveitamento do capital social, entendido como o produto da atuação sinérgica dos diversos agentes envolvidos no processo de desenvolvimento local, é considerado um componente fundamental para viabilizar não apenas esse programa, mas a política de microcrédito no país. Daí o destaque que se dá no Brasil ao apoio institucional, em termos de suporte adequado de políticas e de ambiente econômico, ao empreendedorismo e às micro, pequenas e médias empresas (MPME).

Para superar a carência de garantias reais que podem ser oferecidas pelos tomadores de empréstimo, superar a restrição de crédito dos pobres e minimizar o risco das instituições credoras, as experiências de microcrédito no Brasil em geral adotam em sua metodologia o *aval solidário*, no qual cada membro de um grupo de tomadores de empréstimo garante o pagamento dos demais membros do grupo. Parte-se do suposto que vizinhos, por exemplo, conhecem melhor os detalhes da capacidade de pagamento do que qualquer financeira. Então, “a disposição de se entrar num esquema do tipo um por todos e todos por um informa tudo o que os credores gostariam de saber sobre os devedores, sem precisar investigar” (NÉRI, 2002: 28).

Em que medida essa confiança e participação em grupos estão presentes no contexto brasileiro? Qual o nível de capital social do Brasil? O que podemos inferir da influência desse capital social sobre os resultados da política de microcrédito? É

¹⁰ São exemplos de programas complementares do BF: programa de geração de trabalho e renda, alfabetização de adultos, de fornecimento de registro civil e demais documentos.

possível identificar o acesso dos mais pobres ao crédito, conforme pressuposto na política de microcrédito do país?

Enfim, tal como no caso chileno, espera-se que avaliar essa experiência utilizando o método comparativo possa contribuir na investigação do papel das políticas públicas de redução de pobreza baseadas no desenvolvimento do capital social. Pode-se inferir que o capital social seja uma variável-chave para garantir o acesso ao microcrédito e elevar as capacidades dos indivíduos, contribuindo para a redução da pobreza?

O capítulo seguinte analisa o capital social, conceito fundamental para o desenvolvimento da presente Tese.

CAPÍTULO III

CAPITAL SOCIAL: O DEBATE TEÓRICO-CONCEITUAL E SEUS INDICADORES PARA O BRASIL E O CHILE NO CONTEXTO DAS AMÉRICAS

As contribuições teóricas sobre o capital social padecem com a dificuldade de definir seu conceito, que ainda é muito difuso. Portes (2000), Balestro (2006) e diversos outros trabalhos sugerem que essa não é uma noção nova em sociologia, nem em economia, e já estava presente nas obras de Durkheim e Marx, por exemplo. Nessa perspectiva, o presente capítulo apresenta uma pequena síntese dos autores mais citados quando se debate o tema.

Baseado em Adler & Kwon (2000), Balestro (2006) propõe que há duas definições amplas para o capital social: 1) como recurso que facilita a ação de um indivíduo, presente na rede social que o vincula aos demais atores de uma rede; 2) como bem público usufruído por todos que pertencem a uma estrutura (comunidades, grupos, organizações, regiões, etc). Na primeira, a ação de indivíduos ou grupos pode ser facilitada pelos *links* com outros atores ou outras redes, daí a ênfase na dimensão externa, como se vê nos trabalhos de Bourdieu (1983) e Portes (2000). A segunda, por sua vez, foca na dimensão interna do capital social, “*those features that give these collectivities cohesiveness and its associated benefits*” (ADLER & KWON, 2000: 4). Dentre os autores que trabalham nessa dimensão, estão Coleman (1988, 1990), Putnam (1994, 1995, 1996a, 1996b), Fukuyama (1995,1997), Granovetter (1973, 1983) e Inglehart (1997).

Essas abordagens serão brevemente apresentadas nas primeiras seções desse capítulo. Nas seções seguintes, são apresentadas as evidências empíricas sobre o capital social em países das Américas, baseados nos dados Pesquisa Mundial de Valores (*World Values Surveys – WVS*) na onda de 2005-2006. As análises mostram a distribuição das variáveis de confiança e associativismo entre os países, destacando o comportamento dos indicadores de capital social no Brasil e no Chile.

3.1. Capital social, segundo sua dimensão externa

Dentre os autores que definem capital social a partir de sua dimensão externa, destaca-se a abordagem de Bourdieu (1983: 8), que o trata como um “agregado dos recursos potenciais e reais vinculados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de familiaridade e de reconhecimento mútuo”. Esses recursos proporcionam a cada um de seus membros uma ‘credencial’, algo que lhes habilita ao crédito, nos diferentes sentidos dessa palavra.

Entendido como capital, o autor destaca suas características de acumulação, capacidade potencial de produzir lucros e de auto-reprodução. Nesse sentido, Bourdieu (1983) trabalha esse conceito a partir da noção marxista de acumulação de capital¹¹ e de todos os efeitos da apropriação dessa energia social, que nada mais é que trabalho acumulado.

São os lucros materiais e simbólicos resultantes de fazer parte dessa rede que constituem a base da solidariedade que a formam, ainda que os indivíduos não necessariamente tenham consciência disso, defende Bourdieu (1983).

Paxton (1999) lembra que a definição de capital social para esse autor vai além das redes de relações de conhecimento mútuo e de reconhecimento mais ou menos institucionalizadas, pois ele também implica em transformar relações contingentes, como de parentesco, trabalho e vizinhança, em relações “necessárias e elegíveis”, envolvendo gratidão, respeito e amizade.

Dessa forma, ele é resultado de uma ação deliberada dos indivíduos. A rede não é vista como um bem natural, e as relações nela têm que ser contínuas e assegurar lucro, material ou simbólico, para seus membros:

The existence of a network of connections (...) is the product of an endless effort at institution, of which institution rites – often wrongly described as rites of passage – mark the essential moments and which is necessary in order to produce and reproduce lasting, useful relationships that can secure material or symbolic profits (BOURDIEU, 1983: 10).

¹¹ O capital, segundo Bourdieu (1983) pode se apresentar em três diferentes formas: econômico, cultural e social. Porém, enquanto o capital econômico se encontra nas contas bancárias e o capital cultural nos indivíduos, o capital social reside na estrutura das suas relações, afirma Portes (2000). Para possuir capital social, um indivíduo precisa se relacionar com outros. Esse é constituído de obrigações sociais, é conversível em capital econômico e pode ser institucionalizado, tal como um “título de nobreza”.

É nessa perspectiva que Portes (2000) defende que a originalidade da noção de capital social destaca suas consequências positivas de sociabilidade e chama a atenção para o fato de que as formas não monetárias podem ser fontes importantes de poder e influência, tanto quanto uma carteira de ações ou o saldo bancário.

Seguindo a argumentação de Bourdieu (1983), o autor chama atenção ao crescente consenso na utilização do termo capital social como a capacidade de alguém garantir benefícios em virtude de pertencer a redes sociais ou a outras estruturas sociais. Assim, as redes sociais não são um dado natural, mas sim fruto de estratégias de investimento orientadas para a institucionalização das relações do grupo.

Nesse ponto, essa noção se contrapõe à de Putnam (1994), à de Fukuyama (1995, 1997) e à de Inglehart (1997), para quem o capital social está relacionado à trajetória de uma comunidade ou região e para quem os valores culturais são determinantes, como é discutido na próxima seção.

3.2. Capital social, segundo sua dimensão interna

Uma das contribuições que deu visibilidade ao conceito de capital social na sociologia americana foi Coleman (1988, 1990), autor que destaca sua dimensão interna. Juntamente com Bourdieu (1983), ele é responsável por estruturar melhor seu conceito, avançando no sentido de sua operacionalização na pesquisa empírica.

Para ele, o capital social deve ser definido por sua função e é constituído por diferentes entidades, tendo como características serem aspectos da estrutura social que facilitam as ações de indivíduos que pertencem àquela estrutura:

Social capital is defined by its function. It is not a single entity, but a variety of different entities having two characteristics in common: They all consist of some aspect of social structure, and they facilitate certain actions of individuals who are within the structure. Like other forms of capital, social capital is productive, making possible the achievement of certain ends that would not be attainable in its absence (COLEMAN, 1990: 302).

Dessa forma, o capital social está ligado ao papel da estrutura social como um recurso disponível para membros de dado grupo, podendo ser usado para fins

individuais ou coletivos em prol de determinados objetivos que não seriam alcançáveis sem ele.

Assim, o autor inspira-se nos estudos das redes sociais de Granovetter¹² (1973,1983) e apresenta o capital social de três formas¹³: 1) obrigações e expectativas, que dependem da confiança no ambiente social; 2) capacidade de fluxo da informação na estrutura social, figurando como a base para a ação; e 3) normas e sanções. Portanto, Coleman (1988, 1990) vê capital social na confiança, na informação, nas normas e sanções coletivas, nas relações com a autoridade e na extensão das obrigações em um grupo. Cada uma delas é um traço da estrutura social que também é fonte de capital social¹⁴ (PAXTON, 1999).

As normas, a confiança e os sistemas de uma organização social que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas, também aparecem em uma das definições de Putnam (1995: 67) sobre o capital social: "*features of social organization such as networks, norms, and social trust that facilitate coordination and cooperation for mutual benefit*".

Sem dúvida ele é o teórico mais conhecido, citado, controverso e debatido quando se trata do tema, apesar da definição conceitual errática de capital social (BALESTRO, 2006). Em Putnam (1994) ele aparece como um bem ou ativo intransferível e não-comercializável presente na organização social de uma determinada região ou comunidade. Nesse sentido, o capital social é uma espécie de catalizador ou facilitador, na medida em que traz ganhos de previsibilidade e confiabilidade para as pessoas.

Observa-se, portanto, que permanece a noção de intangibilidade na definição de capital social. Para o autor ele é visto como um ativo de retornos crescentes, diferente de outras formas de capital, e tem a função de facilitar a coordenação e

¹² Granovetter (1973) estudou o poder das influências indiretas, exteriores ao círculo mais próximo do indivíduo para mostrar "a força dos laços fracos" das redes. Como mostra Portes (2000: 143), essa "idéia revelou-se original, visto que se opunha à noção do senso comum de que as redes densas, como aquelas que estão disponíveis através dos círculos familiares, seriam mais eficientes na procura de emprego". Posteriormente, Burt (1992) *apud* Portes (2000) desenvolveu essa abordagem usando o conceito de "buracos estruturais", concluindo que o capital social decorre da escassez relativa de laços entretecidos nessas redes.

¹³ Essas formas são "apropriáveis", como o capital físico, no sentido que os laços de amizade, por exemplo, podem ser utilizados para outros fins, como obtenção de favores, acesso a recursos ou à informação, como enfatizam Adler & Kwon (2000) ao analisarem o trabalho de Coleman (1988, 1990).

¹⁴ Portes (2000) critica a falta de tratamento sistemático do conceito de capital social em Coleman (1988, 1990), que muitas vezes confunde as fontes de capital social com os recursos propriamente ditos, favorecendo a confusão nas utilizações e no âmbito do termo.

cooperação entre os agentes para benefício mútuo. Nessa perspectiva, a análise de Putnam (1995) defende a idéia de benefícios tanto para as pessoas quanto para a comunidade, o que diferencia qualitativamente sua análise da de Bourdieu (1983):

O diferencial da definição de Putnam é o de que em sua análise de capital social, ele incorpora a noção de interação recíproca na comunidade (entendida em termos de relações sociais entre pessoas) e seu impacto no desenvolvimento democrático de uma nação (BAQUERO, 2001a: 33).

É com base nessa interação que Putnam defende o capital social como fundamental para o desenvolvimento econômico, tanto quanto o capital físico e humano, como enfatiza Balestro (2006). Para Bourdieu (1983), ao contrário, quem internaliza seus benefícios são os próprios indivíduos, mas apesar de ele estar subordinado pelo capital econômico, abrem-se potenciais vantagens quanto às expectativas de retorno para as classes historicamente excluídas.

Quem compartilha dessa visão de capital social associado à trajetória histórica de uma região e aos valores culturais pré-existentes é Fukuyama. Adler & Kwon (2000) identificam duas definições de capital social na obra desse autor: "*the ability of people to work together for common purposes in groups and organizations*" (FUKUYAMA, 1995: 10) e "*social capital can be defined simply as the existence of a certain set of informal values or norms shared among members of a group that permit cooperation among them*" (FUKUYAMA, 1997).

Nesse sentido, o autor destaca a capacidade de os indivíduos trabalharem em grupo sobre uma base de normas e valores compartilhados, daí podemos afirmar que ele coloca a cultura como fonte de capital social, como descreve Woolcock (1998)¹⁵.

Portanto, as abordagens de Putnam (1994, 1995, 1996a, 1996b), Fukuyama (1995, 1997) e Coleman (1988, 1990) enfatizam a importância da reciprocidade, da consciência cívica e da confiança – também destacada por Granovetter (1973, 1983) e Inglehart (1997) –, como elementos importantes para o capital social e, por isso, serão considerados seus componentes e utilizados nas análises que serão desenvolvidas na tese.

E mais, a teoria do capital social argumenta que a confiança está relacionada com a participação em associações cívicas e que, quando ele está presente, aumenta a

¹⁵ É por isso que Balestro (2006) o classifica como representante da vertente do “determinismo culturalista” na definição do capital social.

capacidade de ação e facilita a produção de alguns bens, provendo ganhos econômicos e outros benefícios para os indivíduos e para o grupo, como resume Paxton (1999). Portanto, espera-se que em ambientes onde há confiança os indivíduos estejam estimulados a participar e a interagir com outros, já que a criação desses laços dá acesso a recursos (ou bens) que geram benefícios aos membros de uma rede social.

3.3. Componentes e efeitos do capital social

Para que fossem selecionadas as informações sobre o capital social nos países analisados nesse capítulo, os indicadores aqui apresentados consideram suas dimensões interna e externa. Baseado nessas dimensões, assim como em Paxton (1999), defende-se a idéia de que o capital social envolve dois componentes:

- a) associações objetivas entre indivíduos: a estrutura de rede que une os indivíduos. Esse componente indica que indivíduos são ligados uns aos outros no espaço social; e
- b) um laço subjetivo, caracterizado pela reciprocidade, confiança e emoção positiva. O argumento é que, quando há capital social, isso aumenta a capacidade de ação e facilita a produção de alguns bens, favorecendo indivíduos e o grupo. Tal como o capital humano, ele pode prover ganhos econômicos ou outros benefícios privados para o indivíduo. No macronível, o capital social também produz benefícios, como apontado por Putnam (1995) e por Fukuyama (1995), quando o utilizam para explicar a democracia e a industrialização, respectivamente.

Dessa forma, os indicadores de capital social são construídos a partir da confiança e da participação/associativismo.

3.3.1. Confiança

Ao tentar formular uma teoria social crítica que dê conta da sociedade contemporânea, Giddens (1991: 13) aponta a confiança como um dos fundamentos que caracteriza a natureza da modernidade e “da ordem pós-moderna que deve emergir do outro lado da era atual”.

Nesse trabalho, a confiança é entendida como as expectativas socialmente aprendidas e confirmadas que as pessoas têm com as outras, com as organizações e instituições, e com a moral e ordem social que fundam suas vidas (BARBER, 1983 *apud* PAXTON, 1999). Ela pode ser verificada em pelo menos três níveis da estrutura social: entre pares isolados (confiança interpessoal), entre indivíduos e uma terceira parte, e entre indivíduos e uma organização ou instituição (confiança institucional).

Estando associada à reciprocidade generalizada, a confiança é uma boa *proxy* dos laços positivos, componente subjetivo do capital social. Assim, ela aparece em diferentes abordagens, sendo um elemento essencial nas análises de Granovetter (1973, 1983) sobre as redes sociais. Para Putnam (1994), por sua vez, ela é uma fonte de capital social. Em Lin (2001), a confiança é um ativo coletivo resultado do capital social, enquanto que Coleman (1988, 1990) a classifica como uma forma de capital social. No extremo, Fukuyama (1995, 1997) trata a confiança como o próprio capital social: “a confiança nasce desta partilha de valores e tem, como veremos, um vasto e mensurável valor econômico” (FUKUYAMA, 1995: 22). Diante desse quadro, Adler & Kwon (2000) mostram que há uma certa confusão na literatura sobre a relação entre os dois conceitos.

Ainda que seja constatada essa confusão sobre o conceito de confiança, a teoria do capital social a aponta como um componente básico de um padrão cultural que ativa a participação política e a mobilização de indivíduos, já que quanto mais confiáveis os cidadãos, mais envolvidos em associações voluntárias eles estarão.

Analisando essa teoria, Seligson & Rennó (2000: 783) resumem os macroefeitos da confiança interpessoal na participação:

O aumento na participação política, por sua vez, conduz a um maior apreço pelo sistema político democrático. Em resumo, sem confiança interpessoal as chances de mobilização coletiva diminuem e sem participação política dos cidadãos, mais frágil é a democracia.

Como fontes teóricas da confiança por parte da sociedade civil, Baquero (1998) apresenta duas: a) as teorias culturais, que atribuem à confiança nas instituições políticas às experiências políticas num processo de socialização política; e b) as teorias políticas econômicas e de escolha racional, que argumentam que ela é determinada por avaliações do desempenho institucional.

No presente trabalho, o pressuposto teórico que orienta a construção e a análise dos dados sobre a confiança é o desenvolvido por Rennó (1999), que propõe a junção das proposições explicativas das duas fontes: culturalismo e racionalismo. Por isso, ainda que se reconheça que é difícil medir a confiança, a extensão da reciprocidade ao nível nacional (PUTNAN, 1995), procurou-se inspirar nos passos de Paxton (1999) para definir as medidas de confiança em termos agregados. Nesse nível, não é razoável supor que quem confia está podendo escolher plenamente se pode confiar ou não. Assim, a autora lembra que, sabendo-se que é ilegal deixar de pagar impostos porque não se confia no governo, não se pode afirmar que pagar impostos indique as opiniões dos indivíduos sobre a confiança nas instituições, por exemplo.

3.3.2. Participação (associativismo)

O associativismo é o segundo componente do capital social e reflete os elos objetivos entre os indivíduos e suas associações, os quais podem ser de dois tipos: informais, como as amizades, e formais, como membros de organizações.

Os indivíduos se relacionam com outros indivíduos, possuem suas redes, e os efeitos positivos que decorrem dessa participação em associações para ele ou para a comunidade já foram mostrados em Bourdieu (1983), Portes (1998), Coleman (1988, 1990), Granovetter (1973, 1983), Putnam (1994, 1995, 1996a, 1996b) e Fukuyama (1995,1997). E mais, os diversos tipos de grupos têm implicações distintas sobre o estoque de capital social, mas o que há de comum entre elas é o fato de que esses laços podem criá-lo pelo aumento da comunicação, difusão da informação com economia de tempo e apoio social, lembra Paxton (1999).

Essa participação, como já mostrado, está fortemente associada com a confiança. Seus efeitos, como essa Tese defende, devem-se ao fato de que estar conectado voluntariamente a outros como membro formal de uma associação pode permitir ao indivíduo o acesso a recursos, como o crédito, que resolvem seus problemas e da comunidade.

3.4. Indicadores de capital social

Os dados para construir os componentes do capital social aqui apresentados foram obtidos na onda de 2005-2006 da pesquisa WVS, considerando os países das Américas que dela participaram: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, México, Trinidad e Tobago, Estados Unidos (EUA) e Uruguai. As análises buscam enfatizar os resultados de Brasil e Chile, comparando-os entre si e com os demais países.

A metodologia desenvolvida em Paxton (1999) inspirou a construção dos indicadores, de acordo com a base teórica apresentada. As medidas de capital social são separadas em duas partes. Um componente mede a confiança subjetiva dos indivíduos nos demais membros de uma comunidade: pessoas e instituições. O segundo componente mede a extensão objetiva da associação individual, seus laços com a comunidade.

Para facilitar a apresentação das análises e de seus resultados, os dois componentes são discutidos separadamente.

3.4.1. Indicadores de confiança

O componente *confiança* do capital social foi separado em duas dimensões: confiança interpessoal e confiança nas instituições. A primeira dimensão foi construída a partir da multidimensionalidade do conceito, proposta em Seligson & Rennó (2000) ao criticarem as pesquisas realizadas por Putnam (1993), Inglehart (1988; 1997) e outros pesquisadores sobre a limitada operacionalização do conceito de confiança.

Assim, o componente confiança interpessoal foi construído considerando tanto a dimensão externa da confiança, quanto sua dimensão interna¹⁶. Portanto, ele era

¹⁶ Para Seligson & Rennó (2000), o conceito de confiança interpessoal comporta duas dimensões: uma interna e outra externa:

A primeira refere-se a formas de confiança interpessoal que se expandem para além da esfera privada, da vida particular. A segunda, restringe-se à órbita da vida particular. (...) Confiança generalizada pode ser diferenciada em avaliações de como as pessoas em geral são dignas de confiança, e essa é a forma como o conceito é geralmente medido, mas também em autojulgamentos acerca da magnitude de confiança que o entrevistado tem das outras pessoas. Ou seja, na forma tradicionalmente utilizada, pergunta-se indiretamente quão confiáveis as pessoas são em geral, mas ignora-se o importante fato do indivíduo admitir quanto ele tende a confiar em outras pessoas. A primeira dimensão reflete uma visão sobre a confiança

composto, inicialmente, de sete indicadores, conforme as diferentes questões¹⁷ do WVS apresentadas no quadro 1.

Quadro 1 – Indicador de confiança interpessoal

Nº	VARIÁVEL	QUESTÃO	RESPOSTA CONSIDERADA
1	Pessoas	“De modo geral, o(a) Sr(a). diria que pode confiar na maioria das pessoas ou precisa ser muito cuidadoso com elas? (assinale uma resposta). 1) A maioria das pessoas são de confiança. 2) É preciso ser muito cuidadoso”	1- A maioria das pessoas são de confiança
2	Ser justo	O(A) Sr(a) acha que a maioria das pessoas tentariam levar vantagem sobre o(a) Sr(a) se tivessem uma chance ou tentariam ser justas? Mostre sua resposta baseada no cartão, em que 1 significa “as pessoas tentariam levar vantagem sobre o(a) Sr(a)” e 10 significa que “as pessoas tentariam ser justas” (<i>assinale um número</i>)	7 ou mais
3	Seus vizinhos	“(…) O (A) Sr(a) poderia me dizer se confia totalmente, confia em parte, confia pouco ou não confia nos seus vizinhos (…)”	1- totalmente 2- em parte
4	Pessoas que você conhece pessoalmente	“(…) O (A) Sr(a) poderia me dizer se confia totalmente, confia em parte, confia pouco ou não confia nas pessoas que você conhece pessoalmente (…)”	1- totalmente 2- em parte
5	Pessoas que você está vendo pela primeira vez	“(…) O (A) Sr(a) poderia me dizer se confia totalmente, confia em parte, confia pouco ou não confia nas pessoas que você está vendo pela primeira vez (…)”	1- totalmente 2- em parte
6	Pessoas de outras religiões	“(…) O (A) Sr(a) poderia me dizer se confia totalmente, confia em parte, confia pouco ou não confia na sua família nas pessoas de outras religiões (…)”	1- totalmente 2- em parte
7	Pessoas de outros países/nacionalidades	“(…) O (A) Sr(a) poderia me dizer se confia totalmente, confia em parte, confia pouco ou não confia nas pessoas de outros países (…)”	1- totalmente 2- em parte

Fonte: WVS (2005-2006)

A primeira variável considera a questão na qual o entrevistado é perguntado sobre a confiança em PESSOAS. É uma questão no formato “escolha forçada”, como mostrada no quadro 1. A variável SER JUSTO foi obtida da pergunta sobre as

interpessoal externa (...). A segunda dimensão refere-se a sentimentos internamente construídos (...) por referir-se a auto-avaliações acerca de outras pessoas em lugar de sensações generalizadas (...) pode oferecer resultados mais consistentes. (SELIGSON & RENNÓ, 2000:790).

¹⁷ Foram selecionadas as questões relacionadas ao tema e para as quais havia dados na planilha do WVS disponibilizada para o Centro de Pesquisa e Opinião Pública da UnB (DATAUnB).

expectativas de as pessoas levarem vantagem ou serem justas sobre elas, caso tivessem uma chance. Para responder, o entrevistado assinalava um número em uma escala diagramática com diferencial semântico, em que 1 significava “*as pessoas tentariam levar vantagem sobre o(a) Sr(a)*” e 10 significava que “*as pessoas tentariam ser justas*” (assinale um número). Considerou-se confiança as respostas com valor igual ou superior a 7. As demais variáveis (3 a 9) avaliavam a confiança em GRUPOS distintos e o entrevistado respondia à seguinte questão: “*Gostaria de perguntar em que medida o(a) Sr(a) confia nos seguintes grupos. O(A) Sr(a) poderia me dizer se confia totalmente, confia em parte, confia pouco ou não confia nas pessoas dos grupos abaixo...*”. Os grupos eram: seus vizinhos, pessoas que você conhece pessoalmente, pessoas que você está vendo pela primeira vez, pessoas de outras religiões e pessoas de outros países/outras nacionalidades.

A consistência interna do componente de confiança interpessoal com as sete variáveis foi avaliada calculando-se o coeficiente alfa de *Cronbach*, que mede a homogeneidade dos seus componentes, ou seja, a consistência interna das respostas para essas questões. O valor do alfa de *Cronbach* foi de 0,686 e como ele ficou abaixo do valor recomendado pela literatura (0,7) e mostrava que se as variáveis PESSOAS e SER JUSTO fossem eliminadas ele se elevava, precisava-se decidir se os manteríamos ou não.

Quanto à variável PESSOAS, há muita discussão sobre a qualidade da compreensão dessa pergunta pelos respondentes, em particular em países onde o nível de escolaridade médio da população é baixo. O formato “escolha forçada” dificulta a comparabilidade das respostas, considerando o significado que *confiança* tem em diferentes contextos.

Feres Júnior & Eisenberg (2006) argumentam que a análise etimológica das palavras que exprimem a idéia de confiança em algumas línguas do tronco indo-europeu aponta para uma significativa diferença em seu sentido moral, pois há diferentes significados da palavra *confiança* nas muitas línguas dos países em que o WVS foi aplicado. Para eles, o uso do termo em inglês está associado a confiar em pessoas (amigos, parentes, conhecidos), em Deus e somente tardiamente o termo adquiriu o significado de crédito: “comprar em confiança”, ou melhor, comprar fiado, a crédito. Já no latim, esse significado mercantil de confiança é anterior.

Assim, os autores chamam atenção para as dificuldades de realizar estudos comparativos tomando como base indicadores construídos a partir dessa pergunta já que, no inglês, a confiança ressalta existência e manutenção envolvendo primordialmente aspectos morais e emocionais do âmbito privado, diferente dos respondentes em português e espanhol:

Em outras palavras, ao serem perguntados “*generally speaking, would you say that most people can be trusted...?*”, os falantes de língua inglesa podem ter entendido que a expressão “*most people can be trusted*” se refere às pessoas sobre as quais a confiança pessoal pode ser depositada, isto é, aquelas pessoas que lhes são próximas – as que Charles Taylor, por exemplo, chama de “*significant others*”. Por outro lado, falantes de línguas neolatinas teriam mais dificuldade de depositar “confiança” em “pessoas em geral” visto que as condições da relação de confiança não são dadas pelo enunciado da pergunta (FERES JÚNIOR & EISENBERG, 2006: 464).

Diante das críticas geralmente formuladas quanto ao uso dessa questão (LUNDASEN, 2002; REIS, 2003; SELIGSON & RENNÓ, 2000; e outros) e, ainda, considerando sua influência no alfa de *Cronbach*, a variável PESSOAS foi retirada do componente confiança interpessoal. Já a variável SER JUSTO (*dummy*) foi eliminada pois além de elevar o alfa, facilitaria a interpretação do componente já que as variáveis restantes foram construídas considerando-se a mesma escala.

Com as cinco variáveis restantes, o valor do alfa de *Cronbach* obtido (0,798) melhorou. Dessa forma, o indicador de confiança interpessoal passou a ser constituído pela confiança nos GRUPOS anteriormente definidos.

Para se construir o indicador de confiança em INSTITUIÇÕES, que abrangiam desde organizações públicas, até privadas e organismos internacionais, foram utilizadas quinze variáveis a partir da seguinte questão: “*Vou citar o nome de algumas organizações. Para cada uma, o(a) Sr(a) poderia me dizer em que medida confia: confia totalmente, em parte, pouco ou não confia nessas organizações? (...)*”. As opções de respostas eram oferecidas na escala Likert, assim configurada:

Quadro 2 – Escala para resposta das questões sobre confiança em instituições

Confia totalmente	Confia em parte	Confia pouco	Não confia
1	2	3	4

Fonte: WVS (2005-2006)

Quadro 3 – Indicador de confiança em instituições

Nº	VARIÁVEL	QUESTÃO	RESPOSTA CONSIDERADA
1	Igrejas	“(…) o(a) Sr(a) poderia me dizer em que medida confia totalmente, confia em parte, confia pouco ou não confia nas Igrejas? (...)”	1- totalmente 2- em parte
2	Forças Armadas (Exército, Marinha e Aeronáutica)	“(…) o(a) Sr(a) poderia me dizer em que medida confia totalmente, confia em parte, confia pouco ou não confia nas Forças Armadas (Exército, Marinha e Aeronáutica)? (...)”	1- totalmente 2- em parte
3	Imprensa	“(…) o(a) Sr(a) poderia me dizer em que medida confia: confia totalmente, confia em parte, confia pouco ou não confia na Imprensa? (...)”	1- totalmente 2- em parte
4	Televisão	“(…) o(a) Sr(a) poderia me dizer em que medida confia: confia totalmente, confia em parte, confia pouco ou não confia na Televisão? (...)”	1- totalmente 2- em parte
5	Sindicatos	“(…) o(a) Sr(a) poderia me dizer em que medida confia: confia totalmente, confia em parte, confia pouco ou não confia nos Sindicatos? (...)”	1- totalmente 2- em parte
6	Polícia	“(…) o(a) Sr(a) poderia me dizer em que medida confia: confia totalmente, confia em parte, confia pouco ou não confia na Polícia? (...)”	1- totalmente 2- em parte
7	Justiça	“(…) o(a) Sr(a) poderia me dizer em que medida confia: confia totalmente, confia em parte, confia pouco ou não confia na Justiça? (...)”	1- totalmente 2- em parte
8	Governo	“(…) o(a) Sr(a) poderia me dizer em que medida confia: confia totalmente, confia em parte, confia pouco ou não confia no Governo Federal? (...)”	1- totalmente 2- em parte
9	Partidos políticos	“(…) o(a) Sr(a) poderia me dizer em que medida confia: confia totalmente, confia em parte, confia pouco ou não confia nos partidos políticos? (...)”	1- totalmente 2- em parte
10	Parlamento	“(…) o(a) Sr(a) poderia me dizer em que medida confia: confia totalmente, confia em parte, confia pouco ou não confia no Congresso Nacional (Câmara e Senado)? (...)”	1- totalmente 2- em parte
11	Serviço público	“(…) o(a) Sr(a) poderia me dizer em que medida confia: confia totalmente, confia em parte, confia pouco ou não confia no serviço público? (...)”	1- totalmente 2- em parte
12	Grandes Empresas	“(…) o(a) Sr(a) poderia me dizer em que medida confia: confia totalmente, confia em parte, confia pouco ou não confia nas grandes empresas? (...)”	1- totalmente 2- em parte
13	Organizações de meio ambiente	“(…) o(a) Sr(a) poderia me dizer em que medida confia: confia totalmente, confia em parte, confia pouco ou não confia nas organizações de meio ambiente? (...)”	1- totalmente 2- em parte
14	Organizações de mulheres	“(…) o(a) Sr(a) poderia me dizer em que medida confia: confia totalmente, confia em parte, confia pouco ou não confia nas organizações de mulheres? (...)”	1- totalmente 2- em parte
15	Organizações humanitárias ou de caridade	“(…) o(a) Sr(a) poderia me dizer em que medida confia: confia totalmente, confia em parte, confia pouco ou não confia nas organizações humanitárias ou de caridade? (...)”	1- totalmente 2- em parte

Fonte: WVS (2005-2006)

As instituições consideradas foram: igrejas, Forças Armadas (Exército, Marinha e Aeronáutica), imprensa, televisão, sindicatos, polícia, justiça, governo, partidos políticos, parlamento, serviço público, grandes empresas, organizações de meio

ambiente, organizações de mulheres e, por fim, nas organizações humanitárias ou de caridade, conforme quadro 3.

O valor do alfa de *Cronbach* dos 15 itens foi de 0,878, não tendo sido necessário eliminar nenhuma variável, uma vez que o mesmo supera os valores mínimos descritos pela literatura.

3.4.2. Indicadores de participação (associativismo)

O componente associativismo do modelo considera o pertencimento e a participação dos indivíduos em diversos tipos de organizações e/ou associações voluntárias, listadas nas questões de V24 a V33 do questionário do WVS: igreja ou organização/grupo de religião; organização/associação esportiva ou recreativa; organização/associação artística, musical ou educacional; sindicato; partido político; organização/associação de meio ambiente; associação profissional; organização/associação humanitária ou de caridade; e outras (quadro 5).

Foram construídas nove variáveis de participação, conforme as respostas dos entrevistados à seguinte pergunta: “Agora eu vou ler uma lista de organizações/associações voluntárias. Gostaria de saber se o(a) Sr(a) pertence e participa de cada uma delas, se pertence, mas não participa ou não pertence a essas organizações/associações (...)”. As opções de respostas eram oferecidas na escala *likert*, assim configurada:

Quadro 4 – Escala para resposta das questões sobre participação

Pertence e participa	Pertence, mas não participa	Não pertence
2	1	0

Fonte: WVS (2005-2006)

Quadro 5 – Indicadores de participação

Nº	VARIÁVEL	QUESTÃO	RESPOSTA CONSIDERADA
1	Igreja ou organização/grupo de religião	“Gostaria de saber se o(a) Sr(a) pertence e participa (...), se pertence, mas não participa ou não pertence a Igreja ou organização/grupo de religião”	2- Pertence e participa
2	Organização/associação esportiva ou recreativa	“Gostaria de saber se o(a) Sr(a) pertence e participa (...), se pertence, mas não participa ou não pertence a organização/associação esportiva ou recreativa”	2- Pertence e participa
3	Organização/associação artística, musical ou educacional	“Gostaria de saber se o(a) Sr(a) pertence e participa (...), se pertence, mas não participa ou não pertence a organização/associação artística, musical ou educacional”	2- Pertence e participa
4	Sindicato	“Gostaria de saber se o(a) Sr(a) pertence e participa (...), se pertence, mas não participa ou não pertence a sindicato”	2- Pertence e participa
5	Partido político	“Gostaria de saber se o(a) Sr(a) pertence e participa (...), se pertence, mas não participa ou não pertence a partido político”	2- Pertence e participa
6	Organização/associação de meio ambiente	“Gostaria de saber se o(a) Sr(a) pertence e participa (...), se pertence, mas não participa ou não pertence a organização/associação de meio ambiente”	2- Pertence e participa
7	Associação profissional	“Gostaria de saber se o(a) Sr(a) pertence e participa (...), se pertence, mas não participa ou não pertence a associação profissional”	2- Pertence e participa
8	Organização/associação humanitária ou de caridade	“Gostaria de saber se o(a) Sr(a) pertence e participa (...), se pertence, mas não participa ou não pertence a organização/associação humanitária ou de caridade”	2- Pertence e participa
9	Outras	“Gostaria de saber se o(a) Sr(a) pertence e participa (...), se pertence, mas não participa ou não pertence a (anote)”	2- Pertence e participa

Fonte: WVS (2005-2006)

O valor do alfa de *Cronbach* foi de 0,730, mostrando que não é necessário eliminar nenhuma das 9 variáveis consideradas nesse indicador.

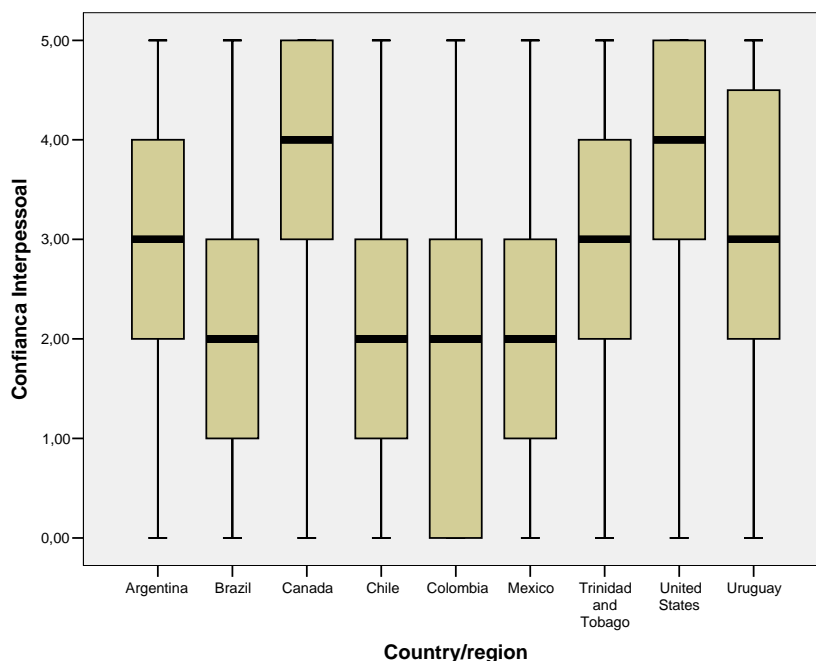
3.5. Confiança e associativismo: indicadores de capital social nas Américas

A literatura sobre a cultura política aponta a América Latina como uma região bastante desconfiada. Esse ceticismo de seus cidadãos se expressa tanto em termos interpessoais, quanto com relação às instituições (BAQUERO, 1998; LAGOS, 2000; POWER & JAMISON, 2005; RENNÓ, 1999; RENNÓ, 2001).

O gráfico 6 fornece um panorama sobre a confiança interpessoal em sete países latino-americanos (Argentina, Brasil, Trinidad e Tobago, Chile, Colômbia, México e Uruguai), além de Canadá e EUA.

O indicador de confiança interpessoal mostrado no gráfico varia de 0 a 5 e refere-se às respostas sobre a confiança em “vizinhos”, “pessoas que você conhece pessoalmente”, “pessoas que você está vendo pela primeira vez”, “pessoas de outras religiões” e “pessoas de outros países/outras nacionalidades”, conforme explicado na seção 3.4.1.

Gráfico 6 – Confiança interpessoal, segundo países das Américas (WVS 2005-2006)



Fonte: WVS (2005-2006)

Pelo gráfico, observa-se que a confiança interpessoal é baixa, tanto no Brasil quanto no Chile. O Canadá e os EUA são os países onde ela é maior, tendo a mediana ficado em confiar (totalmente ou em parte) em 4 dos 5 grupos de pessoas que compõem

o indicador¹⁸. Para a Argentina, Uruguai e Trinidad e Tobago o valor foi três, ao passo que, além de Brasil e Chile, no México e na Colômbia a mediana do indicador de confiança interpessoal foi a menor (2) dentre os países analisados. Curioso observar que a moda (o valor que detém o maior número de observações, maior frequência) da Colômbia foi zero, enquanto que nos EUA, Canadá e Uruguai foi 5 (ver tabela AI 1 no anexo I).

Apesar de a confiança interpessoal ser baixa nos dois países, o percentual de entrevistados que não confia em nenhuma pessoa é maior no Chile (21,4%) que no Brasil (16,9%), que tem percentuais mais elevados no nível de confiança 5, conforme detalha a tabela a seguir.

Tabela 3 - Confiança interpessoal no Brasil e no Chile

	Brasil		Chile	
	%	% acumulado	%	% acumulado
não confia	16,9	-	21,4	-
confia em 1	20,8	37,7	21,6	43,0
confia em 2	24,5	62,2	25,0	68,0
confia em 3	18,1	80,3	13,0	81,0
confia em 4	10,5	90,9	13,0	94,0
confia em 5	9,1	100,0	6,0	100,0
Total	100,0		100,0	

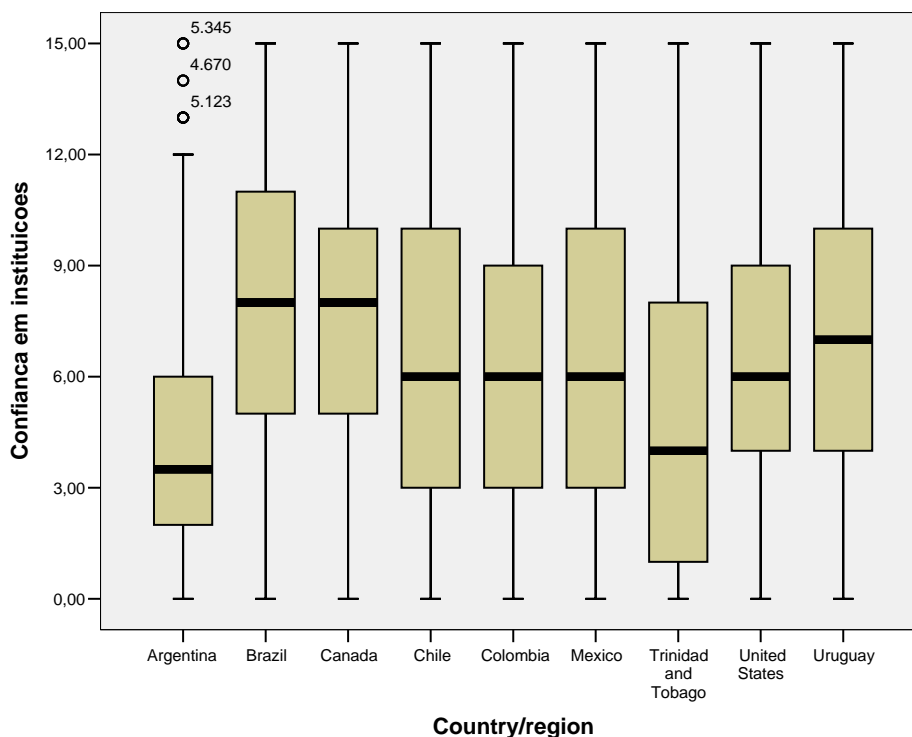
Fonte: WVS (2005-2006)

Nota: os resultados foram significativos a 1%

A confiança em instituições, por sua vez, pode ser observada no gráfico 7, no qual o indicador se refere à quantidade de respostas dos indivíduos “confia totalmente” ou “confia em parte” sobre 15 instituições listadas no quadro 3 (sub-seção 3.4.1). Portanto, o indicador varia de 0 a 15 para cada indivíduo.

¹⁸ Cabe esclarecer que os dados aqui apresentados se referem aos indicadores construídos a partir do uso de mais de uma questão, conforme metodologia detalhada na seção 3.4.1. Vários autores, como Feres Júnior & Eisenberg (2006), criticam as análises empíricas sobre a confiança baseadas em uma única pergunta.

Gráfico 7 – Confiança em instituições, segundo países das Américas (WVS 2005-2006)



Fonte: WVS (2005-2006)

De modo geral, os indicadores observados foram baixos. Brasil e Canadá têm as maiores medianas (8, na escala até 15) nos índices de confiança nas instituições dentre os países das Américas, seguidos por Uruguai (7), Chile (6), Colômbia (6), México (6) e EUA (6). Os mais baixos índices estão na Argentina (4) e em Trinidad e Tobago (3,5) (ver tabela AI 2 no anexo I).

Resultados semelhantes foram encontrados por Baquero (1998), que constatou níveis relativamente baixos de confiança em relação às instituições balizadoras da democracia (partidos políticos, Congresso Nacional, governo, poder judiciário e administração pública) na América-Latina. A partir das análises de dados do Latinobarômetro de 1995, o autor é pessimista quanto à persistência dessa desconfiança e conclui que essa característica contribui para a instabilidade da democracia na região:

Pode-se dizer que, face a essas atitudes de predisposição dos cidadãos, a característica dos países da América Latina é de uma democracia instável, na medida em que é nítida a ausência de mecanismos eficientes para reverter a situação de desconfiança (BAQUERO,1998: 23).

Comparando Brasil e Chile, os resultados foram parecidos com os observados na análise da confiança interpessoal. O percentual de pessoas que não confia em nenhuma instituição é maior no Chile (7,1%) que no Brasil (3,2%), ao passo que a confiança nas 15 instituições do indicador é maior aqui, como mostra a tabela a seguir.

Tabela 4 - Confiança nas instituições no Brasil e no Chile

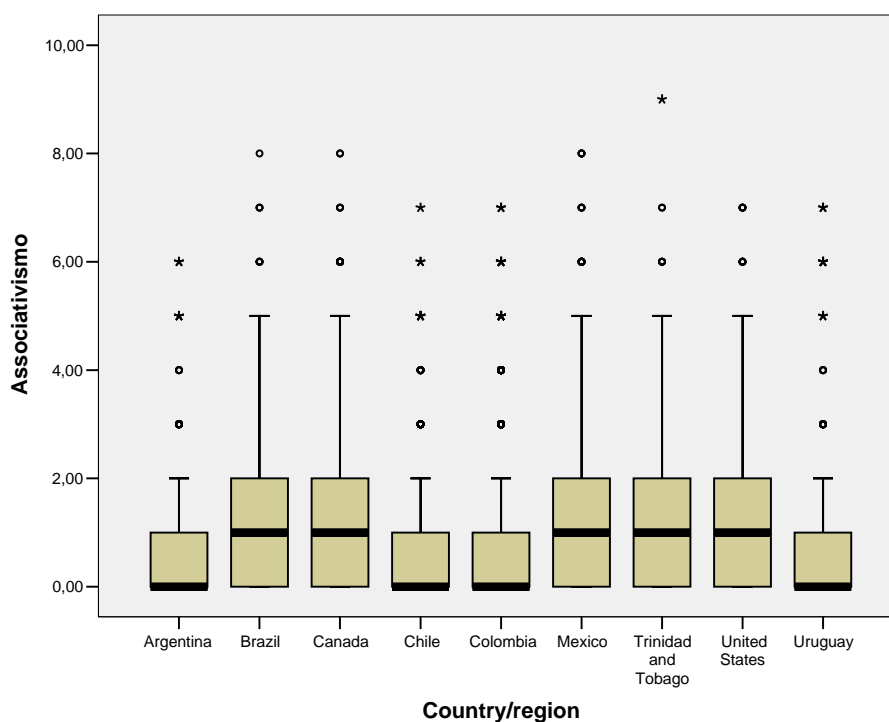
	Brasil		Chile	
	%	% acumulado	%	% acumulado
não confia	3,2	-	7,1	-
confia em 1 instituição	4,9	8,1	6,4	13,5
confia em 2 instituições	4,5	12,6	7,0	20,5
confia em 3 instituições	4,1	16,7	6,9	27,4
confia em 4 instituições	6,3	23,0	6,0	33,4
confia em 5 instituições	9,1	32,1	7,9	41,3
confia em 6 instituições	8,1	40,2	8,8	50,1
confia em 7 instituições	8,7	48,9	7,0	57,1
confia em 8 instituições	8,3	57,2	6,3	63,4
confia em 9 instituições	8,5	65,7	8,6	72,0
confia em 10 instituições	7,8	73,5	5,8	77,8
confia em 11 instituições	6,7	80,3	6,0	83,8
confia em 12 instituições	5,2	85,5	4,7	88,5
confia em 13 instituições	4,8	90,3	3,5	92,0
confia em 14 instituições	3,7	94,0	3,0	95,0
confia em 15 instituições	6,0	100,0	5,0	100,0
Total	100,0		100,0	

Fonte: WVS (2005-2006)

Nota: os resultados foram significativos a 1%

No que diz respeito ao associativismo, os países das Américas apresentaram indicadores muito baixos (gráfico 8). Cerca de metade dos entrevistados não é membro de nenhuma associação, 28% responderam que são membros e participam de apenas uma e apenas 2% eram membros ativos de cinco ou mais associações. Dentre os países, o Uruguai (70%) teve o maior percentual de pessoas que não era membro de nenhuma associação, seguido da Argentina (68%) e da Colômbia (63%). Não ser membro de associações teve percentuais elevados mesmo no Canadá (36%) e nos EUA (36,5%) (ver tabela AI 3 no anexo I).

Gráfico 8 – Índice de participação em organizações e/ou associações voluntárias, segundo países das Américas (WVS 2005-2006)



Fonte: WVS (2005-2006)

O Brasil foi o país com menor percentual (33%) de não-membros, porém esse valor ainda é alto e, somado àqueles que pertencem e participam de apenas uma associação (39%), totalizam quase 72% com nenhuma ou muito pequena participação. No Chile, o percentual de pessoas que não pertence a associações foi de 55% e os que pertencem a apenas uma associação foi de 28%, correspondendo a um elevado total de 83% de nenhuma ou muito pouca participação, conforme tabela a seguir.

Tabela 5 – Participação em associações, Brasil e Chile (2005-2006)

	Brasil		Chile	
	%	% acumulado	%	% acumulado
não pertence a associações	33,2	-	54,9	-
pertence e participa de 1 associação	38,6	71,8	28,0	82,9
pertence e participa de 2 associações	15,5	87,3	10,8	93,7
pertence e participa de 3 associações	7,3	94,5	4,4	98,1
pertence e participa de 4 associações	3,7	98,2	1,2	99,3
pertence e participa de 5 associações	1,2	99,4	0,4	99,7
pertence e participa de 6 associações	0,3	99,7	0,2	99,9
pertence e participa de 7 associações	0,2	99,9	0,1	100,0
pertence e participa de 8 associações	0,1	100,0	100,0	
Total	100,0			

Fonte: WVS (2005-2006)

Diante da baixa participação verificada, buscou-se verificar os tipos de associações e constatou-se que a igreja e as associações esportivas são as mais importantes, conforme tabela a seguir.

Tabela 6 – Participação em associações – Américas, América Latina, Brasil e Chile (%), 2005-2006

ORGANIZAÇÕES E/OU ASSOCIAÇÕES VOLUNTÁRIAS	AMÉRICAS	AMÉRICA LATINA*	EUA e CANADÁ	BRASIL	CHILE
Igreja	31,3	31,1	32,0	51,6	22,5
Esporte	14,5	12,0	22,0	12,3	14,5
Artística, musical ou educacional	11,6	9,4	18,1	10,2	12,5
Caridade	11,3	8,6	19,4	14,2	8,6
Associação profissional	7,7	5,2	15,3	8,7	3,9
Sindicato	6,0	4,3	10,8	8,7	4,3
Partido político	5,7	4,4	9,6	5,2	2,0
Meio ambiente	3,0	3,2	5,6	3,5	1,6
Outras	2,7	2,0	5,4	75,6	1,6

Fonte: WVS (2005-2006)

(*) Os países latino-americanos incluídos na análise foram: Argentina, Brasil, Trinidad e Tobago, Chile, Colômbia, México e Uruguai.

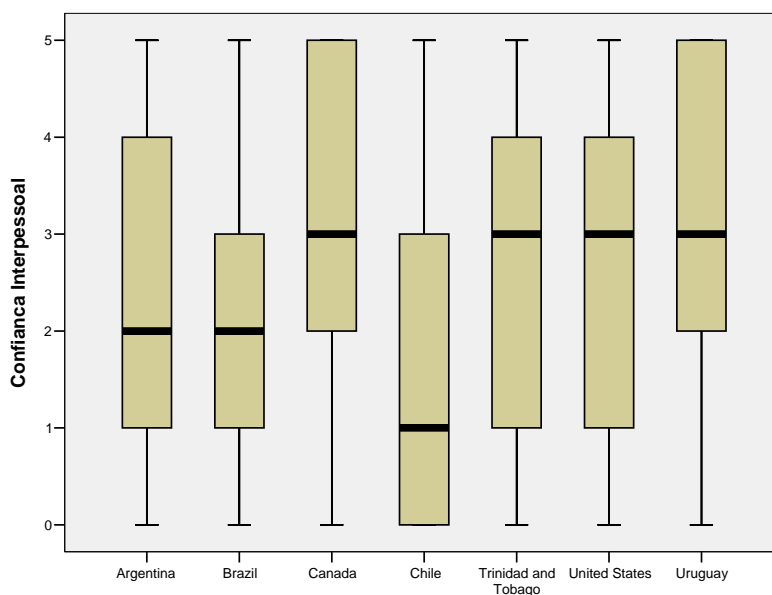
A participação nas igrejas é bastante elevada no Brasil (52%) e menor no Chile, país que apresentou as mais baixas participações em quase todas as associações quando comparado às Américas ou América Latina, exceto no caso das organizações desportivas e as voltadas às atividades artística, musical ou educacional. O Chile é o país com menor participação nos partidos políticos e nas organizações de defesa do ambiente (ao lado da Argentina).

3.6. Confiança e associativismo entre os pobres

Antes de elaborar uma reflexão sobre os indicadores aqui apresentados, a última parte da análise consistiu em verificar se os indicadores mantinham os mesmos níveis quando a população analisada era pobre, considerando o interesse da Tese pelo capital social e microcrédito. Infelizmente o questionário do WVS não fornece a renda dos entrevistados, mas a questão “*As pessoas às vezes se descrevem como pertencendo à classe trabalhadora, à classe média ou à classe alta ou baixa. O(A) Sr(a) se descreve como pertencendo à ...*” foi utilizada para construir uma aproximação da classificação dos indivíduos como pobres ou não. A resposta considerada foi a 5 (classe baixa) ¹⁹.

Os gráficos a seguir mostram que os indicadores de capital social são menores para os que se apontaram como pessoas pobres.

Gráfico 9 – Confiança interpessoal - pessoas pobres (WVS 2005-2006)



Fonte: WVS (2005-2006)

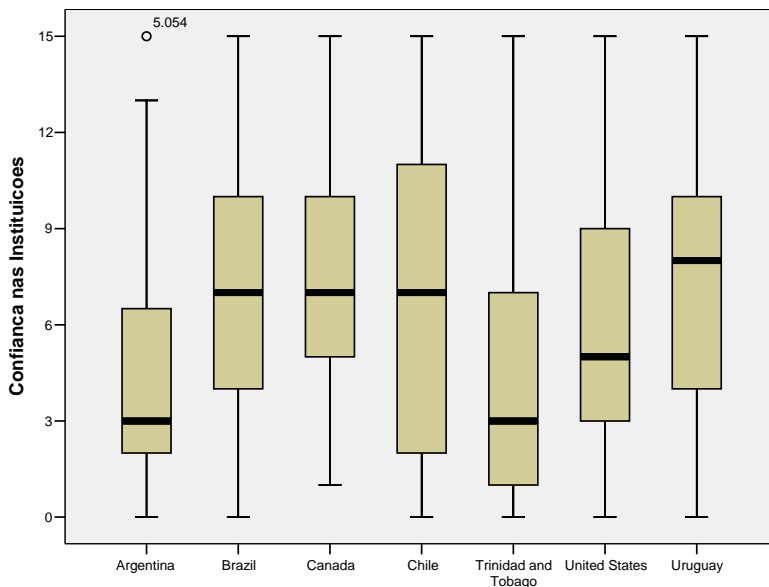
Notas:

(*) número de pobres: Argentina=87; Brasil=386; Canadá=101; Chile=132; Trinidad e Tobago =119; EUA=75; Uruguai=163

(*) As diferenças dos resultados de pobres e não pobres foram significativas a 1% somente para o Brasil, Canadá e para os países em conjunto.

¹⁹ As opções de resposta eram: Classe alta (1), Classe média-alta (2), Classe média (3), Classe média-baixa (4) e Classe baixa (5).

Gráfico 10 – Confiança nas instituições - pessoas pobres (WVS 2005-2006)



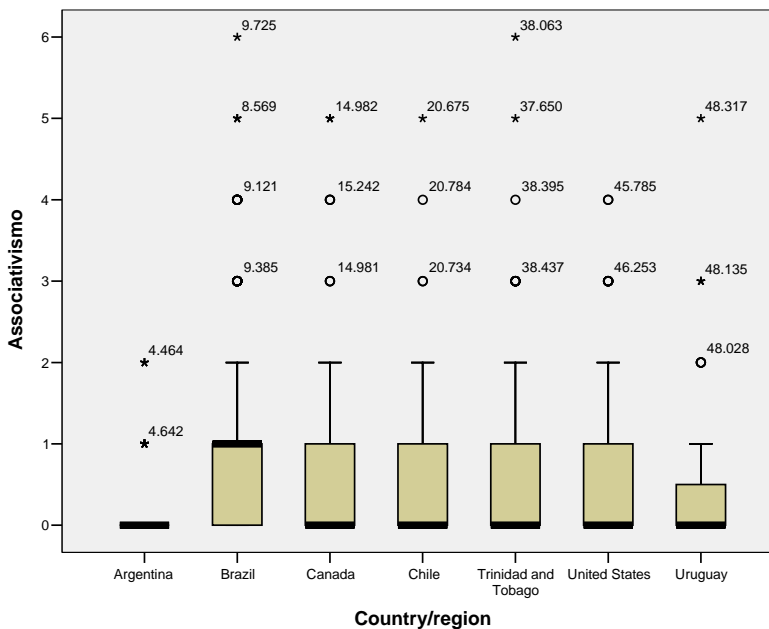
Fonte: WVS (2005-2006)

Notas:

(*) n pobres Argentina=87; Brasil=386; Canadá=101; Chile=132; Trinidad e Tobago =119; EUA=75; Uruguai=163

(*) Os resultados da comparação pobres x não pobres não foram significativos

Gráfico 11 – Participação em associações - pessoas pobres (WVS 2005-2006)



Fonte: WVS (2005-2006)

Notas:

(*) n pobres Argentina=87; Brasil=386; Canadá=101; Chile=132; Trinidad e Tobago =119; EUA=75; Uruguai=163

(*) Assim como no indicador de confiança interpessoal, os resultados da comparação pobres x não pobres foram significativos a 1% somente para o Brasil, Canadá e para os países em conjunto.

A tabela 7 mostra que os componentes do capital social na Américas Latina são baixos e sempre menores que quando se considera as Américas em conjunto, sendo essas influenciadas pelos dados de EUA e Canadá. A confiança interpessoal no Brasil e no Chile está dentro dos padrões latino-americanos, com média, moda e mediana em torno de 2 (na escala até 5). Porém, considerando a confiança nas instituições, o Brasil apresenta indicadores ligeiramente mais elevados, seja para pobres ou não pobres. O associativismo, por sua vez, é muito baixo em toda a região, porém as estatísticas brasileiras são maiores que as do Chile e que a América Latina, que apresentou uma média de participação inferior a 1 dentre os 9 tipos de organizações e associações voluntárias consideradas. A mediana e a moda da região foram iguais a zero.

Tabela 7 – Estatísticas dos indicadores* de capital social nas Américas, América Latina, Brasil e Chile (2005-2006)

Estatística	Região/ País	Total				Pessoas Pobres			
		Média	Mediana	Moda	Desvio Padrão	Média	Mediana	Moda	Desvio Padrão
Confiança interpessoal	Américas	2,6	2,5	2	1,7	2,4	2	2	1,622
	América Latina	2,2	2	2	1,6	2,2	2	2	1,596
	Brasil	2,1	2	2	1,5	1,8	2	1	1,444
	Chile	1,9	2	2	1,5	1,6	1	0	1,471
Confiança nas instituições	Américas	6,6	6	6	4,1	6,6	6	5	4,216
	América Latina	6,4	6	5	4,1	6,6	6	4	4,297
	Brasil	7,7	8	5	4,1	7,3	7	5	4,19
	Chile	6,8	6	6	4,3	7,1	7	2	4,746
Associa-tivismo	Américas	0,9	1	0	1,2	0,7	0	0	0,998
	América Latina	0,8	0	0	1,1	0,7	0	0	0,961
	Brasil	1,2	1	1	1,2	1,0	1	1	1,017
	Chile	0,7	0	0	1	0,5	0	0	0,869

Fonte: WVS (2005-2006)

Notas:

(*) N (total): Américas = 13486; América Latina = 10089; Brasil = 1500; Chile = 1000
n pobres Américas = 1063; América Latina = 887; Brasil = 386; Chile = 132

Em geral, as estatísticas dos países de interesse são mais baixas entre os pobres, mas os testes de hipóteses mostraram que somente nas Américas em conjunto e no Brasil a confiança interpessoal e a participação em associações e organizações voluntárias são significantes ($p < 0,01$), o que não ocorre no Chile. A confiança em instituições independe da amostra corresponder ou não a pessoas pobres.

O percentual de pobres com o indicador de confiança interpessoal igual a zero (não confia) é mais elevado que o de não-pobres e que o total (ver tabela AI 5 no anexo I), mas à medida que o indicador vai aumentando, os resultados se invertem, como também ocorre com o indicador de participação. No Chile, nem a confiança nem a participação foram afetadas pela condição “ser pobre”. Os *qui-quadrados* e as correlações de Spearman (fracas e não significativas) estão apresentados abaixo.

Tabela 8 – Resultados dos testes de independência de qui-quadrado e das correlações de Spearman – Américas, Brasil e Chile (2005-2006)

		AMÉRICAS	BRASIL	CHILE
Confiança interpessoal X pobres	Qui-quadrado	0	0	0,012
	Correlação de Spearman	-0,39 p=0	-0,112 p=0	-0,084 p=0,008
Confiança em instituições X pobres	Qui-quadrado	0,108	0,177	0,072
	Correlação de Spearman	-0,005 p=0,550	-0,063 p=0,015	0,024 p=0,451
Associativismo X pobres	Qui-quadrado	0	0,003	0,332
	Correlação de Spearman	0,554 p=0	-0,096 p=0	-0,079 p=0,013

Fonte: WVS (2005-2006).

Nota: Os coeficientes de correlação encontrados foram muito baixos, à exceção da relação moderada e positiva entre associativismo X pobres nas Américas (0,554).

Os resultados evidenciaram diferenças significativas entre as pessoas pobres do Brasil e do Chile. Enquanto aqui os pobres apresentam níveis de confiança interpessoal e de associativismo menores que pessoas com rendas mais elevadas, o mesmo não ocorre no Chile. No entanto, os indicadores aqui ainda permanecem em patamares superiores aos desse país. Cabe investigar, nos capítulos seguintes, se esse capital social dos pobres, com participação e confiança ligeiramente maiores no Brasil, afeta os programas de microcrédito no país.

3.7. Considerações sobre os indicadores de capital social observados

Os resultados observados nesse capítulo evidenciam a síndrome de “desconfiança generalizada” na América Latina, que inclui pouca confiança interpessoal e desconfiança das instituições (POWER & JAMISON, 2005). Entretanto, é importante destacar que as análises mostraram que a confiança nas instituições também é baixa nos EUA e Canadá, já que a média e a mediana correspondem a cerca de metade das instituições do índice. Portanto, o sentimento de desconfiança não é privilégio da

América Latina, e Miliband (1997) *apud* Baquero (1998) mostra que na Europa Ocidental havia uma sensação generalizada de que os sistemas políticos ocidentais não têm funcionamento efetivo, o que os deixava desconfiados com relação aos rumos do processo de democratização que viviam com o avanço do liberalismo.

Quanto ao associativismo, os resultados também são desfavoráveis para conformação da cultura política da América Latina. Apesar de os indicadores de EUA e Canadá serem mais elevados, eles ainda estão em níveis muito baixos. Essa pequena participação em associações evidenciada pelos dados expressa, para Baquero (1994), uma reestruturação cultural mundial apoiada num forte individualismo com a erosão de valores ético-morais como a solidariedade, a amizade, a confiança recíproca e a participação, que vem institucionalizando nas Américas, e mais fortemente na América Latina, a falta de senso coletivo e uma fragilização dos laços e das relações sociais.

Esse *déficit* de capital social parece ser maior no Chile que no Brasil. O Chile se destaca por ter níveis de confiança mais baixos que os demais países da região, em especial quanto às instituições. O associativismo também evidenciou níveis extremamente baixos, tanto em níveis absolutos quanto relativos. Esse fenômeno tem sido observado em diversas outras pesquisas, como o *Latinobarômetro* e a *Encuesta Latinoamericana de Cohesión Social* (ECosociAL). Apesar dos indicadores macroeconômicos favoráveis e das menores taxas de pobreza da América Latina, como mostrado no capítulo anterior, seus níveis de valorização da democracia e das instituições de representação são muito baixos, o que parece estar associado à baixa participação em associações. Um dos fatores apontados na investigação desse fenômeno é o formato de seu sistema eleitoral, que não incentiva a participação política e é percebido pelos chilenos como uma perpetuação das oligarquias (SELIGSON & LUNA, 2007). Ademais, a queda dos elevados indicadores de desigualdade socioeconômica no país é muito recente, tendo ocorrido apenas após 2006, o que evidencia alguns problemas sociais gerados por seu modelo econômico. Em consequência, a sociedade chilena é vista como conservadora e caracteriza-se pela fragmentação, forte estratificação social e baixa mobilidade, dada sua elevada desigualdade. Apesar da estabilidade da democracia que sucedeu a ditadura Pinochet, parece que as sequelas produzidas por essa dura fase da história do país ainda estão presentes em sua cultura política e se refletem nos indicadores de confiança de seu capital social.

O Brasil, por sua vez, apesar dos baixos indicadores, encontra-se em uma posição relativa melhor que a do Chile em termos de capital social dos pobres ou não, apesar de a pobreza e da desigualdade.

Uma discussão do porquê foram encontrados maiores indicadores de confiança e de participação no Brasil não cabe nessa Tese, que não tem a pretensão de explicar nem o nível do capital social, tampouco a cultura política desses países. O que é pertinente é avaliar se os resultados encontrados afetam os programas de microcrédito do Brasil e do Chile, considerando que o capital social é apontado como uma importante forma de superar as falhas de informação do mercado de crédito, como mostra o próximo capítulo.

CAPÍTULO IV

IMPERFEIÇÕES DO MERCADO DE CRÉDITO E CAPITAL SOCIAL

O presente capítulo argumenta que o *colateral social* no microcrédito pode ajudar a superar as imperfeições do mercado de crédito. Para discutir essa questão, inicia-se com a apresentação das assimetrias (ou falhas) de informação do mercado de crédito. Na seção seguinte, mostra-se como tais falhas levam ao racionamento nesse mercado, conforme o modelo de Stiglitz & Weiss (1981). A seção 4.4 apresenta outras assimetrias de informação, ao passo que a última seção discute o uso do *colateral social* nas políticas de microcrédito enquanto mecanismo que busca superar os problemas de informação do mercado de crédito para as populações de baixa renda.

4.1. Imperfeições no mercado de crédito tradicional e a busca para superá-las com o uso do *colateral social* no microcrédito

Tradicionalmente as instituições financeiras atuam como intermediárias entre as famílias, agentes poupadores, e as empresas, agentes que realizam investimento produtivo. Assim, uma de suas principais funções é facilitar a alocação de recursos, através do tempo e do espaço. Para atuar como contraparte central e assumir o risco de *default* dos projetos e das empresas, essas instituições financeiras devem possuir capacidade para analisar a informação econômico-financeira de cada projeto, determinando o risco e o retorno esperado de cada investimento, o que lhes confere poderes para exigir informação da empresa bem como serem remuneradas com determinada margem financeira.

Cumprir essa função alocativa, no entanto, não tem sido corrente para as instituições financeiras, não por incapacidade de captar poupança, mas pela ineficiência em conceder crédito dadas as imperfeições desse mercado, o que será discutido nesse capítulo.

Os economistas clássicos defendem a idéia de equilíbrio entre demanda e oferta no mercado de crédito, tal como nos demais mercados. Quando há excesso de

demanda sobre a oferta ele é entendido como um desequilíbrio de curto prazo, resolvido pelo aumento da taxa de juros, o custo dos empréstimos. O efeito esperado é o de elevação da oferta e redução da demanda, o que conduziria o mercado a um novo ponto de equilíbrio.

Ocorre que a demanda por crédito tem sistematicamente sido maior que a oferta e nem sempre a elevação dos juros é uma solução eficiente, como demonstraremos mais adiante, o que fez a literatura econômica abandonar essa suposição e analisar os efeitos das *informações assimétricas ou imperfeitas* (ou *falhas de informação*) sobre o funcionamento desses mercados. George Akerloff, Michael Spence e Joseph Stiglitz são três dos economistas que mais contribuíram para o estudo desse fenômeno e a construção da “Economia da Informação”, ganhando o Prêmio Nobel de Economia em 2001.

As informações são assimétricas ou imperfeitas quando um agente ou grupo possui mais ou melhores informações sobre certo tema que um segundo agente ou grupo para quem essas informações são igualmente relevantes, possibilitando o primeiro obter benefícios, conforme será mostrado nesse capítulo.

Na Ciência Política, a discussão das implicações de determinados indivíduos terem acesso a informações diferentes, dá lugar às análises Principal-Agente, ou problema do Agente Principal. As transações sociais podem ser modeladas como envolvendo agente e principal, que podem ser definidos de maneiras diversas:

A “economia” é uma rede diferenciada e multifacetada de relações entre classes específicas de principais e agentes: gerentes e empregados, proprietários e gerentes, investidores e empresários, mas também cidadãos e políticos, políticos e burocratas. O desempenho das empresas, dos governos e da economia como um todo depende do desenho das instituições que regulam essas relações (PRZEWORSKI, 1995: 6).

Nas relações entre o agente e o principal existem informações assimétricas, que dão lugar ao oportunismo, mesmo que existam contratos:

Contratos quase sempre são incompletos – ou seja, não possibilitam a estipulação de uma ampla gama de contingências futuras que podem vir a afetar a interação entre as partes. Daí a possibilidade da exploração oportunista de mudanças nessa interação. O oportunismo descreve à discrepância entre o comportamento dos indivíduos ex ante e ex post numa situação contratual. Como os indivíduos e firmas tem asset specificity e ao mesmo tempo existe uma assimetria de informação entre agente e principal, surge espaço para o oportunismo (MELO, 2000: 23).

No mercado de crédito, a assimetria de informações leva ao racionamento de fundos disponíveis para empréstimos, como afirmam Stiglitz & Weiss (1981) em artigo no qual demonstram que o racionamento quantitativo pode representar uma situação de equilíbrio no mercado de crédito. Esse racionamento é pior, sem dúvida, para os mais pobres, questão discutida nessa Tese.

As principais *falhas* ou *imperfeições do mercado de crédito* estão relacionadas à assimetria de informações e correspondem à **seleção adversa** e ao **risco moral**, conceitos que aqui serão discutidos e, posteriormente, mostrar-se-ão suas consequências para o acesso dos pobres a esse mercado, dada a complexidade que tais problemas assumem em determinados setores e atividades, como no setor agrícola, nos setores informais, para financiamentos de infraestrutura (longo prazo) e no crédito destinado à micro e pequenas empresas (CALDAS, 2002).

A ineficiência do mercado de crédito como indutor do desenvolvimento é notória e vários autores se dedicam a estudar as experiências de microcrédito enquanto importante segmento da economia dado seu papel de agente mitigador da pobreza e da desigualdade social, apoiando os setores mais desassistidos da população.

As políticas de microcrédito surgem diante da necessidade de superar o problema da escassez de crédito aos mais pobres e permitir seu acesso ao mercado financeiro, colocando ativos à sua disposição. Para tal, elas vão desenvolver um padrão de concessão de crédito para a população de baixa renda no qual busca-se resolver uma das principais barreiras surgidas da necessidade de reduzir os riscos de empréstimos relacionados à existência de assimetria de informações nesse mercado: a exigência de garantias reais.

Frente à impossibilidade de os tomadores de empréstimos mais pobres oferecerem as garantias reais, os programas de microcrédito utilizam os já mencionados *colaterais sociais*, no qual formam-se grupos de empréstimos que oferecem fiança coletiva, posto que os mesmos respondem conjuntamente pelo pagamento da dívida contraída se houver inadimplência de algum dos membros do grupo. Assim, tomando como base a experiência pioneira do *Grameen Bank* (NERI, 2002), os beneficiários desses programas são estimulados a atuar para a superação de seu estado de pobreza. Adotando a prática de garantia social, o microcrédito é uma política que pressupõe o aproveitamento do capital social, definido no capítulo anterior com base nas relações de confiança, reciprocidade e participação dos indivíduos. Além das garantias como

mecanismo que busca resolver os problemas de informação do mercado de crédito, a adoção dos *colaterais sociais* oferece um método de monitoramento indireto do tomador pelo emprestador, reduzindo os custos de verificação.

Os custos de verificação somam-se ao risco moral, à seleção adversa e à concretização do pagamento do colateral (*enforcement*) e compõem os quatro problemas de informação advindos da falta de garantia do tomador no mercado de crédito, conforme apontam Ghatak & Guinnane (1999), utilizando o referencial teórico de Stiglitz & Weiss (1981), como será discutido nas seções seguintes.

4.2. Assimetria de informações no mercado de crédito

A oferta do crédito pelos bancos depende das condições do mercado para a avaliação dos riscos dos empréstimos. No entanto, existem falhas no mercado de crédito dadas as assimetrias de informação nele encontradas, de maneira que na relação credor-devedor, as partes têm dificuldade de avaliar adequadamente as condições e as intenções do outro agente.

Criado pelos economistas novo-keynesianos, o conceito de assimetria de informações ganhou projeção nas escolas de pensamento econômico tradicional a partir de 1983. Esse novo conceito permitiu explicar problemas que, até então, a abordagem baseada nos instrumentos analíticos da teoria tradicional não era capaz de captar para além de distúrbios exógenos e imprevisíveis que desequilibravam passageiramente os mercados (AMORIM, 2001).

Podemos definir **assimetria de informações** como o fenômeno no qual um agente ou grupo possui um conjunto de informações sobre determinado tema maior ou diferente de um segundo agente ou grupo interessado nessas mesmas informações. Quando a informação não é completa, uma das partes tem benefícios, acaba sendo favorecida em relação à outra, posto que em uma relação contratual surgem comportamentos oportunistas dos que possuem mais informações.

Segundo os novo-keynesianos, essa diferença conduz ao **racionamento de crédito**, isto é, uma situação de equilíbrio no mercado de crédito onde o banco, mesmo

existindo fundos, recusa-se a emprestar a um tomador disposto a pagar uma taxa de juros mais alta. Por que isso acontece?

O artigo de Stiglitz & Weiss (1981) explica como o crédito é racionado pelos bancos, dados os problemas criados pela assimetria de informações. Conforme será detalhado na próxima seção, há uma dificuldade de as instituições avaliarem adequadamente o risco envolvido nas operações de empréstimo. Como elas garantem seu retorno olhando basicamente para a taxa de juros e o risco das operações, quando não possuem informações completas sobre o tomador e sobre o projeto a ser financiado, tomam atitudes defensivas e **racionam o crédito, ao invés de elevar as taxas de juros**, como ocorreria em um mercado competitivo.

A grande contribuição desses autores é mostrar que o não aumento da taxa de juros decorre de dois fenômenos perversos que podem se verificar, quais sejam: a seleção adversa e o risco moral.

A **seleção adversa** tem sua origem na impossibilidade de conhecer informações, valores e crenças que sustentam as decisões dos agentes econômicos. Nesse caso, é um problema que surge antes da elaboração do contrato.

Segundo Ghatak & Guinane (1999: 200), ela surge quando os tomadores têm características não observáveis pelo emprestador que afetam suas probabilidades de honrarem o empréstimo: *“Adverse selection arises when borrowers have characteristics that are unobservable to the lender but affect the probability of being able to repay the loan”*.

Nessa situação na qual os bons tomadores não aceitam as elevadas taxas de risco cobradas e fogem do crédito bancário, permanecem apenas os de maiores riscos, ou seja, ela implica o afastamento dos bons devedores potenciais. Isso é o que Akerlof (1970) chama de “princípio dos limões”²⁰, termo usado para explicar porque a informação imperfeita reduz a qualidade dos que ficam no mercado, assim como seu tamanho. Analisando o mercado de automóveis usados, no qual existem “limões” (automóveis ruins) e “peras” (automóveis bons), o autor observa que o vendedor possui melhores informações sobre a mercadoria que o comprador. Como os compradores não

²⁰ Akerlof (1970) observa essa tendência no mercado de seguros, mercado de trabalho e no mercado de crédito de países subdesenvolvidos, tomando como exemplo o caso da Índia nos anos 1970, onde a seleção adversa leva à escassez de fontes de financiamento.

conseguem distinguir os carros em bom estado daqueles ruins, não estarão dispostos a pagar um preço superior ao dos “limões”, acabando por expulsar os carros em bom estado do mercado. Em resumo, o preço cai e o mercado se reduz graças à seleção adversa. Análise análoga pode ser feita considerando o mercado de crédito.

O segundo fenômeno da assimetria de informações nesse mercado é o **risco moral**. Nesse caso, os devedores podem desviar e aplicar o dinheiro em operações de maior risco. Há um incentivo à escolha de projetos mais arriscados, “pois, se a firma for indiferente ao risco e possuir dois projetos, um aumento dos juros conduzirá à escolha de um com maior lucro em caso de sucesso, mas, provavelmente, mais arriscado” (AMORIM, 2001: 46). Assim, o risco moral é um problema de informação assimétrica que decorre da incapacidade de supervisão dos bancos, que não conseguem superar o problema do déficit informacional com o acompanhamento do correto uso do crédito por parte do devedor.

Enquanto a seleção adversa é um problema de informação que ocorre antes de duas partes realizarem um contrato, o risco moral possui implicações *ex post*, ou seja, implicações referentes ao efetivo cumprimento dos contratos. Quando recebe o crédito, o tomador tende a diminuir os cuidados correspondentes ao uso dos recursos. É possível que ele aja de forma indesejável, comprometendo os resultados esperados pelo prestador. Quando o devedor faz mau uso do empréstimo ele pode comprometer a quitação da dívida, segundo o que estava estabelecido em contrato.

Para enfrentar tanto o risco moral quanto o problema de seleção adversa, uma das ações das instituições financeiras é aumentar as garantias exigidas do tomador, criando restrições no acesso ao mercado de crédito. Notadamente essas restrições afetam duramente os mais pobres, afastando-os das fontes de financiamento dada sua impossibilidade de oferecer garantias reais conforme exigido. Ghatak & Guinane (1999) estão entre os autores que vão mostrar como os *colaterais sociais*, isso é, a formação de grupos de empréstimos que oferecem fiança coletiva respondendo conjuntamente pelo pagamento da dívida em caso de inadimplência de quaisquer participantes do grupo, podem mitigar os problemas apontados e aumentar a disponibilidade de crédito aos mais pobres, como mostrará a seção 4.5. Antes, porém, vejamos porque o racionamento é uma situação característica do mercado de créditos.

4.3. Racionamento do mercado de crédito e o modelo de Stiglitz & Weiss

Como dito na seção anterior, o racionamento é uma situação no mercado de crédito na qual mesmo que existam fundos emprestáveis o banco recusa-se a atender um tomador disposto a pagar uma taxa de juros mais alta por um empréstimo.

Os novos-keynesianos introduziram esse tema no debate sobre o mercado de crédito e Stiglitz & Weiss (1981) são pioneiros na explicação de como a assimetria de informações conduz ao racionamento, graças às atitudes defensivas que os bancos tomam diante das incertezas trazidas por essas falhas de informação.

Projetos de investimento ainda que socialmente desejáveis podem deixar de ser atendidos porque os intermediários financeiros tornam-se incapazes de identificar perfeitamente *ex ante* os graus de risco dos projetos de investimento dos solicitantes de empréstimos (seleção adversa) e monitorar perfeitamente *ex post* o comportamento dos tomadores (risco moral).

No modelo, Stiglitz & Weiss (1981) mostram que a taxa de juros dos empréstimos não necessariamente seguirá uma lógica de mercado, diminuindo quando a oferta de crédito é superior a sua demanda ou se elevando quando o volume financeiro demandado por aqueles dispostos a tomar empréstimos excede a capacidade de oferta dos bancos.

O argumento dos autores é que o mercado de crédito pode observar um equilíbrio num ponto em que existe excesso de demanda, no qual os bancos maximizariam seus lucros. Ainda que existam investidores dispostos a pagar uma taxa de juros superior à taxa de equilíbrio, esta taxa superior não se torna interessante ao banco, uma vez que ela traz consigo um risco maior de inadimplência. Verifica-se uma situação na qual não é ótimo para o banco realizar novos empréstimos a taxas elevadas, acima da taxa de equilíbrio, deixando o banco de atender a demanda por crédito.

Ao concederem empréstimos, as instituições financeiras consideram basicamente duas variáveis: as taxas de juros, que equivalem a receitas advindas do montante emprestado, e o risco do empréstimo, dada a inadimplência dos tomadores. Ocorre que o risco desses empréstimos pode ser afetado pela taxa de juros cobrada pelo banco, considerando os efeitos já mencionados: (i) seleção adversa, ou seja, a

discriminação dos potenciais tomadores de crédito; ou (ii) risco moral, ao afetar as ações dos tomadores de crédito.

Os bancos emprestadores conhecem os retornos esperados, mas não são capazes de ordenar os projetos de acordo com seus graus de risco. O modelo de Stiglitz & Weiss (1981) mostra que o lucro esperado do prestador torna-se, a partir de certo ponto, decrescente com a taxa de juros cobrada nos empréstimos, pois a elevação dos juros, ao mesmo tempo que causa um efeito direto positivo sobre os lucros do prestador, leva a uma deterioração da qualidade da sua carteira de empréstimos, como consequência do aumento na proporção de projetos com maior grau de risco. Como se viu, a seleção adversa leva a que tomadores com projetos com menor grau de risco retirem-se do mercado à medida que a taxa de juros aumenta, sendo substituídos pelos de maior risco.

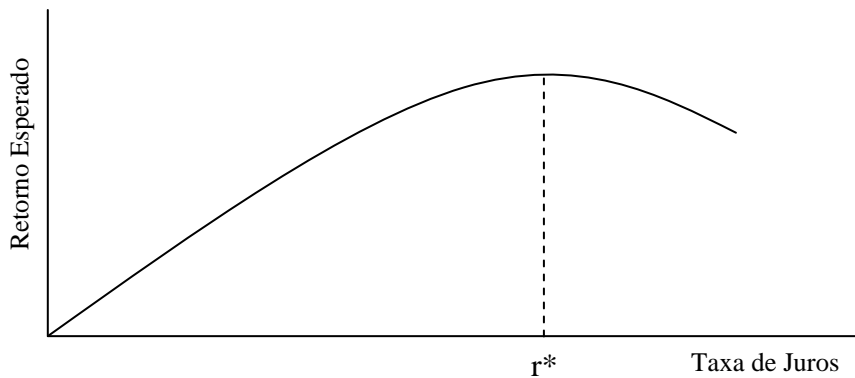
Quando a taxa de juros se eleva muito, o efeito de seleção adversa pode suplantar o efeito positivo dessas taxas mais altas sobre o retorno esperado do prestador. Isso indica que há uma taxa de juros ótima que proporcionará um retorno esperado máximo ao prestador. Se essa taxa ótima for menor que a taxa que equilibra o mercado, haverá racionamento de crédito.

A expectativa de retorno dos bancos é ainda menor por conta do risco moral, pois sabemos que os bancos não conseguem controlar as ações que os tomadores de empréstimo devem tomar para diminuir o risco de não pagamento. As instituições financeiras sabem que é impossível monitorarem perfeitamente as ações dos tomadores após a contratação dos empréstimos, evitando-os de assumirem riscos maiores do que o previsto no projeto originalmente apresentado a elas.

Tal como no caso de seleção adversa, a taxa de juros cobrada será aquela que maximiza os lucros esperados dos prestadores, os bancos. Sendo ela inferior à taxa que ajustaria o mercado, haverá racionamento de crédito.

Assim, a figura 1 mostra que o retorno esperado do banco será maximizado a uma taxa de juros menor do que aquela que equilibraria a demanda e a oferta neste mercado.

Figura 1 – Taxa de juros que maximiza o retorno esperado para o prestador



Fonte: Stiglitz & Weiss (1981: 394)

O retorno esperado do banco ocorre à taxa r^* , na qual é possível que a demanda supere a oferta de crédito.

Conforme se observa, novos empréstimos fornecidos acima da taxa r^* reduziriam o retorno esperado dos bancos. Pela teoria tradicional, a taxa de juros aumentaria de modo a igualar oferta e demanda. No entanto, Stiglitz & Weiss (1981), mostram que é possível uma situação de equilíbrio com racionamento de crédito.

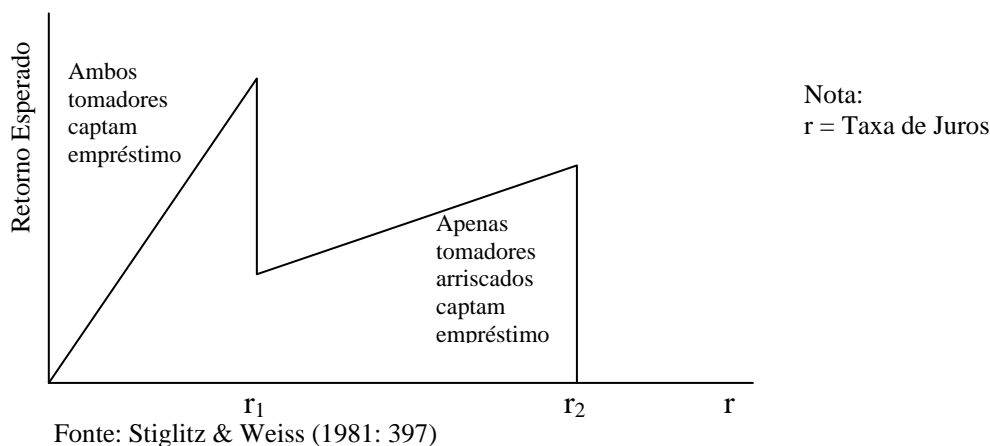
Os mesmos autores salientam que a taxa de juros não é o único fator do contrato que é importante. Os bancos também podem aumentar a exigência de colateral dos tomadores de empréstimos para reduzir o excesso de demanda por fundos, no entanto esse mecanismo tem, igualmente, alcance limitado. Com o aumento dessa exigência, os projetos de maior risco são selecionados. Assim, o efeito da exigência de colateral poderá, similar ao aumento da taxa de juros, aumentar o grau de risco do portfólio de empréstimo de um banco, tanto desencorajando investidores mais seguros quanto induzindo projetos mais arriscados e, então, diminuindo o retorno dos bancos. Haverá, pois, racionamento de crédito e nenhum instrumento poderá igualar oferta e demanda por fundos emprestáveis.

A comprovação de uma determinada quantidade de garantias requerida para a liberação do valor e o volume de crédito demandado, de maneira similar, afetam o comportamento dos tomadores de empréstimos.

Existe, portanto, um nível ótimo de garantias e exigências que uma instituição deva exigir para maximizar seu retorno. O argumento é que somente os ricos podem oferecer maiores garantias e patrimônio para liberação do crédito. No entanto, é provável que justamente eles sejam os que mais se arriscam e que, justamente por este motivo, são premiados com maiores lucros em seus projetos. Também é provável que os tomadores de empréstimo mais conservadores, os menos arriscados, tenham retornos menores e conseqüentemente, tenham menos patrimônio e garantias para oferecer.

Uma maior exigência por comprovação de garantias, em ambos casos, gera seleção adversa no mercado de crédito, da mesma forma que o faz a taxa de juros, como ilustra a figura 2.

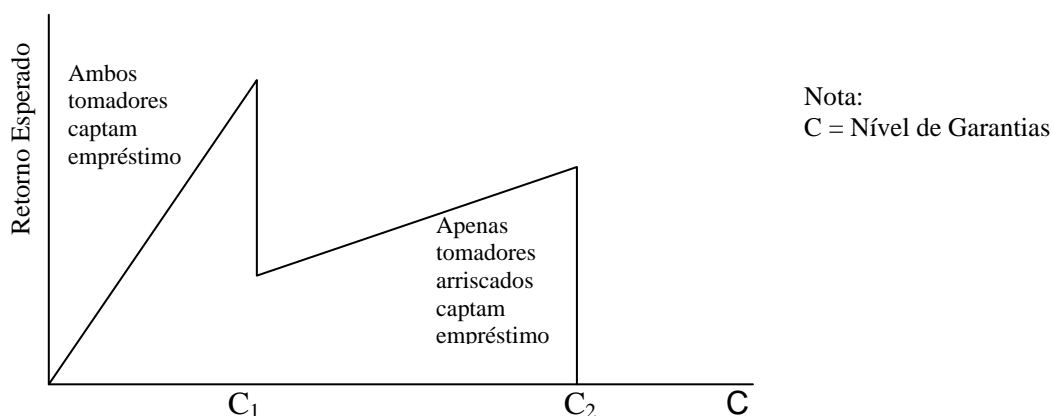
Figura 2 – Retorno esperado e taxa de juros, segundo diferentes grupos de tomadores



A figura considera dois grupos, sendo o primeiro formado por “tomadores seguros” que tomam empréstimos apenas a uma taxa de juros r_1 . O segundo é o “grupo arriscado” que se sujeitará a tomar empréstimos a taxas de juros maiores, r_2 . Quando a taxa de juros aumenta acima do nível r_1 , todos os tomadores de empréstimo de baixo risco desistem de tomar o crédito, mudando o conjunto de tomadores de empréstimo. Tem-se a seleção adversa.

Considerando as garantias exigidas, a figura 3 revela igualmente a existência de dois grupos: o grupo de “tomadores seguros” que ficam no mercado somente quando o nível de exigência de garantias é C_1 e o “grupo arriscado”, formado por investidores que estão dispostos a tomar empréstimos atendendo garantias maiores, em C_2 . Se as exigências elevarem as garantias para níveis acima de C_1 , todos os tomadores de empréstimo de baixo risco, possuidores de menos garantias reais, desistem de tomar o crédito, também mudando o conjunto de tomadores de empréstimo.

Figura 3 – Retorno esperado e nível ótimo de Garantias (C), segundo diferentes grupos de tomadores



Fonte: Stiglitz & Weiss (1981)

Dados os efeitos perversos apontados, uma elevação da taxa de juros acima que r^* (figura 1) ou r_1 (figura 2) ou, ainda, das garantias acima de C_1 traria redução do retorno para os bancos. Então, objetivando maximizar seu retorno, o banco fixa a taxa de juros em r^* ou r_1 e as garantias em C_1 e recusa empréstimos nos quais o potencial tomador ofereça um juro ou garantias mais elevadas, pois acredita que este representa um risco maior e, portanto, um retorno esperado menor.

O racionamento apontado por Stiglitz & Weiss (1981) será mais ou menos intenso dependendo da capacidade dos agentes financeiros mitigarem as falhas de assimetria de informação apontadas ou outras, como mostra a seção a seguir.

4.4. Outras assimetrias de informação no mercado de crédito

Observou-se que a assimetria de informações entre potenciais credores e tomadores de empréstimos pode levar a um aumento na taxa de juros que resulte num impacto negativo tanto sobre o conjunto de solicitantes de crédito, gerando o efeito da seleção adversa, quanto afete seu o comportamento em relação a riscos, produzindo o risco moral.

Além dos problemas de seleção adversa e risco moral, Ghatak & Guinane (1999) destacam como problemas no mercado de crédito os custos de verificação e as

dificuldades das instituições financeiras em obrigarem o cumprimento do contrato (poder para garantir o pagamento do colateral, *enforcement*).

Os **custos de verificação** ocorrem quando o emprestador não consegue identificar se o tomador não está em condições de honrar o empréstimo ou não o fez dado o problema de risco moral. Para evitar problemas dessa natureza, os bancos passam a monitorar os contratos. Ao fazê-lo, no entanto, as instituições incorrem em custos adicionais, os mencionados custos de verificação.

São custos adicionais para o banco, por meio dos quais se busca minimizar problemas do tipo principal-agente (MELO, 2000). Ainda que exista um contrato entre as partes, a relação e o cumprimento de seus dispositivos se enquadram num contexto de informação assimétrica, pois o principal (banco) dispõe de um conjunto imperfeito de informações sobre o agente (tomador).

Por fim, observa-se que os bancos têm dificuldades para obrigar o tomador a pagar o colateral. A literatura refere-se a esse problema como *enforcement*. Esse poder de obrigar o cumprimento será menor quando pior for o sistema judicial do país, pois o emprestador terá uma capacidade limitada de aplicar sanções ao mau pagador, destacam os autores citados.

Barreiras como as discutidas nesse capítulo dificultam o acesso a fundos para o financiamento de projetos. Sabe-se da importância do sistema financeiro para o processo de desenvolvimento econômico dado seu papel de alocador e intermediador de recursos entre agentes superavitários e deficitários por meio da concessão de crédito, além de ser responsável por agilizar as transações comerciais, estando intrinsecamente relacionado com o nível de atividade econômica. A necessidade de superar tais barreiras faz surgir novos arranjos contratuais, frequentemente utilizados para reduzir as assimetrias de informação no mercado de crédito.

Uma das soluções buscadas é a segmentação, mecanismo por meio do qual as instituições financeiras se especializam no atendimento a certos grupos ou atividades. Pode-se, ainda, buscar uma especialização tipo espacial, com a concentração das atividades bancárias em determinadas regiões geográficas. Espera-se que quanto maior o nível de especialização dos bancos, menores sejam os custos de verificação. Voltando-se para determinados nichos, eles incorrem em ganhos de aprendizagem, os quais se refletem em maior competência para lidar com contratos de empréstimos.

No entanto, apesar de a especialização ser uma alternativa para reduzir os custos de verificação, ela pode criar problemas de alocação, na medida em que alguns grupos, atividades ou locais podem ser discriminados, criando-lhes barreiras de acesso a crédito.

As barreiras limitam o acesso ao financiamento a uma parcela significativa de potenciais tomadores. Como esses, vistos como investidores de alto risco, são, em geral, microempreendedores, proprietários de novos empreendimentos, população de baixa renda ou, dentre outros, atuam na informalidade, surge um conflito entre a busca de mecanismos para oferecer maior segurança às instituições ofertantes e a necessidade de melhorar o acesso ao crédito, permitindo a ampliação de sua oferta e a inclusão de mais segmentos da economia.

Em que medida o microcrédito é um arranjo contratual eficaz, alternativo ao tradicionalmente adotado pelas instituições financeiras? Pode o uso do *colateral social* ser entendido como uma forma de reduzir as assimetrias de informação no mercado de crédito e ampliar as possibilidades de redução da pobreza?

4.5. O *colateral social* enquanto mecanismo de superação dos problemas de informação do mercado de crédito

O surgimento de agentes específicos de financiamento voltados ao atendimento de grupos ou regiões que não se mostram interessantes, do ponto de vista do retorno, às instituições tradicionais é importante, como mencionado anteriormente, tanto para a inclusão social quanto para a promoção do desenvolvimento econômico.

Como em áreas pobres o setor informal e as micro e pequenas empresas assumem importante papel na geração de emprego e renda, os problemas de assimetria reduzem drasticamente a capacidade do mercado de crédito realizar a intermediação e cumprir eficientemente seu papel de indutor do desenvolvimento (CALDAS, 2002).

Diante dos problemas discutidos nas seções anteriores, o microcrédito é apontado, seja pelos formuladores de política, seja por estudos acadêmicos, como uma tecnologia de empréstimo capaz de estimular a devolução dos valores captados pelos tomadores e, portanto, reduzir o racionamento do mercado de crédito.

Transações financeiras que envolvem crédito e poupança para população de baixa renda não são atividades novas, porém o microcrédito traz como avanços uma maior profundidade de intermediação e de visibilidade, além da busca de uma institucionalidade capaz de mobilizar o capital social (KRAYCHETE, 2005).

Existem diferentes metodologias de microcrédito no mundo, mas é comum observar princípios fundamentais, comuns aos diversos programas, conforme será detalhado no próximo capítulo: i) focalização nos pobres, emprestando recursos para microempreendedores sem acesso ao mercado formal de crédito; ii) empréstimos de pequenos valores médios; iii) ausência da exigência de garantias reais, pelo uso de colaterais substitutos, eficientes; iv) aproximação entre o cliente e o funcionário (“agente de crédito”) da instituição de microfinanças; e v) taxas de juros capazes de tornar a instituição de microfinanças (IMF) sustentável, não-subsidiada.

O princípio (iii), ou seja, a utilização de colaterais substitutos, não é uma particularidade do microcrédito, mas o uso dos *colaterais sociais*, modalidade de colateral substituto, é próprio do microcrédito e está estreitamente relacionado com o conceito de capital social. Visa-se estimular o pagamento dos empréstimos e, com isso, contribuir para a própria sustentabilidade financeira das organizações:

Os grupos de aval solidário estão entre as técnicas mais difundidas neste sentido. Por um lado, correspondem, em grande parte, a formas tradicionais de sociabilidade, expressas nas associações de crédito rotativo tão comum em diversos países em desenvolvimento. Além disso, passaram a integrar as políticas das organizações de microcrédito, mais recentemente (MOREIRA & ABRAMOVAY, 2006: 15).

Essa idéia foi muito difundida a partir da experiência do *Grameen Bank* e da *Acción Internacional*, como mostrará o próximo capítulo, para resolver o problema da concessão do crédito aos tomadores que não podem oferecer uma garantia real ou uma carta de aval, criando-se um mecanismo de garantia que se baseia na adoção de *colaterais sociais*, grupos que se responsabilizam mutuamente pelo pagamento do valor que foi emprestado. Como já dito, a idéia é aproveitar o capital social, ou seja, as relações de confiança, reciprocidade e participação dos indivíduos em grupos em sua comunidade para viabilizar o acesso ao crédito.

Nesse sentido, a noção de capital social de Putnam (2000) como normas e redes que facilitam a ação coletiva, um dos elementos que compõem o debate atual em torno do desenvolvimento econômico, tem sido importante às formulações de diretrizes

para as políticas de minoração da pobreza. Indivíduos pobres não têm renda suficiente para garantir uma operação de crédito em seu nome e muito raramente conseguirão um avalista que o faça. Sem renda e garantias, ficam à margem do mercado de crédito tradicional, pois o custo de monitoramento desses tomadores seria tão alto que o sistema os exclui.

Pela teoria do capital social, em ambientes onde há confiança os indivíduos são estimulados a participar e a interagir com outros. A criação desses laços dá acesso a recursos que geram benefícios aos membros de uma rede social. Essa rede permite a seus participantes “trocar informações e resultados sobre seus negócios e se beneficiar de conhecimentos e habilidades partilhados pela comunidade” (LHACER, 2003: 2). Assim, ao participar de um grupo de tomadores de empréstimo que oferecem garantias mútuas eles conseguiriam ampliar o conjunto de recursos à sua disposição para melhorar o retorno de seu empreendimento, aliviando suas condições de pobreza.

O uso de *colaterais sociais* considera que “indivíduos ou os grupos que contam com maior número de redes sociais estão entre os menos vulneráveis para enfrentar as crises e aproveitar novas oportunidades” (KRAYCHETE, 2005: 261). Nesse sentido, ao se formar o grupo, constitui-se uma rede de compromissos em que se espera que seus membros fortaleçam a cooperação para que se beneficiem mutuamente: “o espaço dos grupos solidários é tomado como o ambiente onde pode ser reforçada a confiança e desestimulada a má conduta” (KRAYCHETE, 2005: 263).

Espera-se que com a formação de um grupo de indivíduos as fragilidades ou dificuldades individuais possam ser superadas pela responsabilidade e segurança coletiva, além ter várias finalidades:

(...) gerar melhores incentivos, pressionar o pagamento, ampliar a eficácia dos programas acoplados ao microcrédito e diminuir os custos de transação e monitoramento, além de potencializar a área de trabalho e o número de clientes por agente de crédito (TONETO JR & GREMAUD, 2002: 98).

Grupos de empréstimos compostos por vizinhos, por exemplo, são formados por indivíduos que conhecem melhor os detalhes da capacidade de pagamento uns dos outros do que uma financeira, informando o que os credores gostariam de saber sobre os devedores, a baixo custo. Mais ainda, em alguns programas de microcrédito a renovação

dos empréstimos individuais só ocorre quando o grupo estiver adimplente (PAIVA & GALIZA, 2002).

Nesse contexto, pode-se apontar como uma das vantagens do empréstimo em grupo a redução dos problemas de seleção adversa, ou seja, os laços entre os tomadores permitem que eles observem as características uns dos outros as quais podem afetar as probabilidades de honrarem o empréstimo, o que não seria observável pelo emprestador. Forte (2006: 80) argumenta que, ao prover incentivos para que indivíduos com o “mesmo perfil de risco se agrupem, diminuem os riscos de busca de informações e seleção pela instituição”.

Outra vantagem é a redução do risco moral e da necessidade de monitoramento. Na medida em que o grupo pode ser penalizado com o pagamento da dívida de indivíduos que não o fizerem, assim como pode deixar de obter a renovação do empréstimo, os parceiros de grupo acompanham as ações econômicas uns dos outros, se automonitoram. Para que alguém não tenha que cumprir as obrigações dos que falham, há um *enforcement* gerado pela proximidade dos membros de um grupo. Assim, espera-se que quando existam laços sociais fortes, dada a possibilidade de sanções dos parceiros, tanto quanto do credor, o efeito líquido da formação do grupo é positivo.

Por outro lado, Ghatak & Guinane (1999: 220) mostram que a falta de laços sociais fortes é um grande obstáculo para que empréstimos em grupo funcionem como mecanismo garantidor de empréstimos: “*A major obstacle to joint liability as a lending mechanism arises when social ties among borrowers are too weak to support feelings of group solidarity.*”

E mais, defendem a idéia de homogeneização do grupo de tomadores como mecanismo que reduz a seleção adversa, já que tomadores com baixo risco não vão querer se juntar com tomadores arriscados.

A redução dos custos de verificação nos grupos, em relação aos bancos, é outra vantagem trazida pelo *colateral social*. Natarajan (2004) mostra que quando os grupos são formados, seus membros têm o cuidado de selecionar pessoas que eles acreditam que honrarão os empréstimos. Assim, argumenta que o mecanismo de assumir conjuntamente a dívida pode ser visto como uma forma de promessa de renda cuja fiança é tão garantidora quanto oferecer um ativo real, de tal forma que se espera

que os grupos sejam formados por membros cuidadosamente por eles selecionados, em prol de reduzir seus próprios custos esperados:

The borrowers owing to their superior local information and location will have much lower costs of verification than the banks, and as a result will be quite happy to absorb the added burden of verification and possibly enforcement as well in return for cheaper loans. This mechanism works because the contracts that are on offer are of a joint liability nature – borrowers must repay their own loan and are also responsible for the loan of their group members if any member defaults. This joint responsibility can be viewed as a form of ex-post pledgeable income that is used as collateral rather than any traditional assets, such as jewellery or real estate that may be used as collateral. As a result we would expect that group members select their potential members carefully so as to reduce their expected costs (NATARAJAN, 2004: 3).

A importância do grupo solidário para a redução dos custos de transação, advindos da assimetria de informação, e dos riscos e custos das transações financeiras também é defendida por Kraychete (2005). Para a autora, o fato de que cabe aos membros do grupo identificar os pares que eles desejam ter entre seus companheiros permite um controle da utilização efetiva dos recursos e da inadimplência.

Rodríguez-Meza (2000) explicam que a formação dos grupos implica em dois efeitos. O primeiro é o de “ingresso no grupo” (*admission effect*), quando se escolhe quem vai ser aceito e quem vai ser rejeitado nele. O “efeito submissão” (*application effect*) é aquele que cria incentivos para que uns se candidatem a ingressar no grupo, enquanto outros não. Dados esses efeitos, apenas membros relativamente homogêneos tendem a se candidatar e serem admitidos nos grupos, conclui o autor.

Como pessoas de uma comunidade tendem a participar das mesmas associações e conviver nos mesmos espaços, espera-se que elas desenvolvam a capacidade de diferenciar agentes com maior propensão a não honrar suas dívidas. Assim, elas acabam por separar os mais arriscados dos menos arriscados, com custos reduzidos em comparação com as instituições financeiras tradicionais, reduzindo as assimetrias de informação. Com a adoção dos *colaterais sociais* tem-se um método de monitoramento indireto do tomador pelo emprestador, reduzindo os custos de verificação. Em consequência, permite-se uma ampliação do crédito dado o aumento da segurança do mercado, da elevação da expectativa de retorno do capital e da possibilidade de redução da taxa de juros.

Enfim, esses grupos permitem uma redução do custo de monitoramento, da seleção adversa e do risco moral, destacando-se, por fim, a criação de uma estrutura de incentivos e pressão sobre os tomadores ao participarem de grupos solidários nos empréstimos, posto que as instituições de microcrédito repassam para a comunidade parte das obrigações de seleção e monitoramento. A pressão interna do grupo visando reduzir a inadimplência resultaria na ampliação dos vínculos entre seus membros e, por conseguinte, na ampliação do capital social de seus membros (FORTE, 2006).

Para conhecer melhor a tecnologia dos empréstimos em microcréditos, seu histórico e conceitos relevantes, o próximo capítulo traz uma discussão sobre o tema.

CAPÍTULO V

MICROCRÉDITO COMO CRÉDITO PARA OS POBRES

Loans to poor people without any financial security had appeared to be an impossible idea. From modest beginnings three decades ago, Yunus has, first and foremost through Grameen Bank, developed microcredit into an ever more important instrument in the struggle against poverty. Grameen Bank has been a source of ideas and models for the many institutions in the field of micro-credit that have sprung up around the world.

Every single individual on earth has both the potential and the right to live a decent life. Across cultures and civilizations, Yunus and Grameen Bank have shown that even the poorest of the poor can work to bring about their own development.

Norwegian Nobel Committee, Outubro de 2006

A oferta de crédito a pessoas economicamente excluídas como um mecanismo alternativo de geração de trabalho e renda foi coroada em 2006 com o Prêmio Nobel da Paz concedido para Muhammad Yunus e para o *Grameen Bank*, como mostra a citação acima. Tais políticas de microcrédito trazem consigo a idéia de dar acesso aos mais pobres a recursos financeiros para financiar seus empreendimentos, estimulando-os a atuar para a superação de seu estado de pobreza.

O marco dessas experiências cabe aos empréstimos de menos de US\$ 1,00 concedidos, a partir de 1974, pelo professor Yunus a 42 vizinhos pobres da Universidade na qual lecionava em Bangladesh, fazendo surgir, posteriormente, o *Grameen Bank*, conforme já citado no capítulo anterior. No final de 2006 o banco possuía sete milhões de clientes ativos e suas atividades afetavam diretamente 35 milhões de pessoas, “causando impacto em muitas das dimensões sócio-econômicas da pobreza”: calcula-se que 250.000 clientes e cerca de um milhão de seus familiares saiam da pobreza a cada ano (DALEY-HARRIS, 2007: 1).

Apesar de ser a experiência de crédito popular mais conhecida internacionalmente, o *Grameen Bank* não é pioneiro nem sua experiência é singular. Desde os anos 1960 a *ACCION International* desenvolve o microcrédito na América Latina em prol do combate à pobreza. Sua relevância está no modelo que inspirou o desenvolvimento de programas de microcrédito em vários países, baseada em uma tecnologia cuja garantia dos empréstimos está atrelada ao *colateral social*, na criação da figura do agente de crédito e na focalização nas mulheres, como será mostrado adiante.

Nesse sentido, o presente capítulo dedica-se à análise do microcrédito, apresentando seu histórico e desenvolvimento, suas características e a experiência de Bangladesh.

5.1. Origem do Microcrédito

A primeira experiência com características de microcrédito é atribuída à Associação do Pão, quando o pastor Raiffeinsen cedeu farinha de trigo para que fazendeiros alemães endividados, após o rigoroso inverno de 1846, pudessem obter capital de giro com a fabricação e comercialização do pão. Posteriormente a associação cresceu e transformou-se numa cooperativa de crédito para a população pobre.

Em meados do século XIX, os fundos de empréstimo da Irlanda também desempenhavam importante papel no mercado de crédito ao permitirem aos pobres, inclusive a mulheres solteiras, acesso a recursos que seriam inacessíveis pelo canal tradicional dos bancos. Esses fundos operavam localmente, concedendo na vizinhança empréstimos de baixos valores – entre £1 e £10, sendo em média de £4 –, com pagamento semanal²¹, sendo a principal fonte de crédito para os dois terços mais pobres da população entre 1830 e 1850.

Em Quebec, no Canadá, em 1900, foi criada a primeira caixa de poupança popular, idealizada por Alphonse Desjardins. As *Caisses Populaires* são agências de crédito baseadas no trabalho solidário, cooperativas populares, nas quais os membros depositavam suas pequenas economias e acessavam créditos de pequeno valor para o incremento de seus negócios. A experiência se multiplicou e já em 1970 havia 1339 caixas populares e de poupança econômica, atendendo mais de 4,4 milhões de membros. Em fins de 2007, seus ativos totalizavam cerca de \$144,1 bilhões de dólares

²¹ Outras características dos empréstimos desses Fundos, como pagamento semanal, garantias exigidas, taxas de juros e outras são descritas por HOLLIS (1999: 5):

These loans were repayable in twenty equal weekly installments and carried an interest rate of between 8% and 13%. The average fund made around 1650 loans annually. Loans were intended to be “reproductive” in the sense that the loan would finance an asset which would generate a stream of cash sufficient to pay the installments. Borrowers were required to present two guarantors who were jointly liable for repayment, just as in Dean Swift’s original scheme. Delays in repayment resulted in quite hefty fines, and in the case of on-going failure to repay, the goods of the borrower and his guarantors were seized. The weekly repayment assisted borrowers in disciplining themselves, and also provided timely information to the loan funds concerning borrowers with liquidity problems.

canadenses, havendo mais de seis milhões de membros no Canadá, sendo aproximadamente 400 mil empreendedores.

Diversas outras manifestações pontuais e isoladas com características de microcrédito ocorreram, como as cooperativas de crédito nos Estados Unidos e na Europa, mas essas práticas foram isoladas e não tiveram continuidade. A sistematização do microcrédito como se conhece atualmente deve-se a duas experiências que se desenvolveram em paralelo. A primeira, na América Latina, por meio da *ACCION International*, organização privada sem fins lucrativos que atua na região desde 1961, e a segunda é a experiência de Bangladesh, coordenada pelo professor Muhamad Yunus, que difundiu mundialmente o microcrédito como atualmente ele é conhecido.

Usando recursos próprios, o professor concedeu empréstimos de baixo valor a pequenos empreendedores informais das aldeias nos arredores da universidade de Chittagong (Bangladesh) em 1974, libertando-os dos juros extorsivos dos agiotas que até então os financiavam. Apesar de muito pobres, Yunus havia notado que a população mantinha seus pagamentos em dia, mas para sair daquela condição de pobreza extrema lhes faltava o acesso ao crédito de forma desburocratizada, sem a exigência de garantias reais, que não podiam ser oferecidas por eles.

As operações de crédito em favor dos pobres nas áreas rurais de Bangladesh foram se ampliando e em 1979 as ações do *Grameen Bank Project*, apoiadas por doações e financiamentos de bancos privados e internacionais, já atingiam boa parte do país, conforme será detalhado a seguir.

5.2. Informações básicas do microcrédito no *Grameen Bank*

Desde 1983 o *Grameen*²² tornou-se um banco independente e, em 2007, possuía uma carteira de 7,4 milhões de clientes, uma carteira ativa de 498 milhões de dólares, estando presente em 58 países, conforme dados oficiais do banco. Outros dados podem ser visualizados na tabela a seguir.

²² *Grameen* significa “rural, vila”, na língua bengali.

Tabela 9 - Grameen Bank, dados históricos selecionados

Valores em milhões de US\$

Indicador	1976*	1980	1990	2000	2005	2006	2007
Desembolso acumulado (todos os empréstimos)	0.001	1.31	248.08	3060.44	5025.61	5750.57	6685.51
Desembolso (no ano)	0.001	1.1	68.73	268.44	608.79	724.96	731.49
Total de ativos	n/d	n/d	n/d	n/d	632.97	819.83	941,27
Carteira de empréstimos brutos	n/d	n/d	n/d	n/d	424.44	482.10	532.02
Empréstimo médio por cliente (em US\$1,00)	n/d	n/d	n/d	n/d	84	77	79
A receber no final do ano	0.0003	0.83	38.60	193.26	415.82	471.19	529.53
Número de grupos	-	2.935	173.907	503.001	877.142	1.086.744	1.168.840
Número de membros	10	14.830	869.538	2.378.356	5.579.399	6.908.704	7.411.229
Membros mulheres %	20	31	91	95	96	97	97
Número de vilas atendidas	1	363	19.536	40.225	59.912	74.462	80.678
Número de agências	1	24	781	1.160	1.735	2.319	2.481
Lucro/Perda (no ano)	-	-	0.0027	0.21	15.21	20.00	1.56

Nota: (*) Empréstimos concedidos por meio do Janata Bank

Fontes: Site oficial do Grameen Bank e *The MIXMarket*

Os princípios filosóficos de sua atuação inspiraram a adoção do modelo do *Grameen Bank* em diversos países, inclusive no Brasil:

- criar facilidades bancárias aos pobres;
- eliminar a exploração financeira dos pobres pelos seus credores;
- criar oportunidades de auto-emprego para os desempregados;
- inserir a população carente, especialmente as mulheres donas-de-casa mais pobres, em um sistema no qual elas ganhem autonomia e empoderamento;
- reverter o antigo círculo vicioso de “baixa renda, baixa poupança e baixo investimento” em um círculo virtuoso de “baixa renda, injeção de crédito, investimento, maior renda, maior poupança, maior investimento e maior renda”.

Assim, o crédito passou a ser visto como um direito humano, criando-se um sistema no qual quem nada possui tem alta prioridade para tomar um empréstimo, considerando não suas posses atuais, mas seu potencial. Dessa forma, as estratégias do *Grameen* para garantir o retorno dos valores emprestados baseiam-se no uso do *colateral social* e na criação da figura do agente de crédito, como será explicado adiante.

Os financiamentos são concedidos a microprodutores via grupos solidários que prestam garantia mútua, dispensando a garantia real exigida pelos bancos.

No *Grameen*, o *colateral social* funciona da seguinte maneira: os empréstimos são concedidos sem que o tomador apresente garantias reais, e sim a grupos formados geralmente por cinco pessoas. Inicialmente, apenas dois membros recebem o crédito. Somente após seis semanas, com o pagamento das parcelas dos empréstimos dos dois tomadores e com todos seguindo os princípios²³ do banco é que os demais membros do grupo tornam-se elegíveis ao crédito. Com restrições dessa natureza, surge uma pressão substancial no grupo para todos se manterem adimplentes.

Os empréstimos são de baixo valor, mas evolutivo, geralmente se iniciando com US\$10,00 e aumentando à medida que novos créditos são concedidos, significando empréstimos médios de US\$ 100,00. Ainda que esses valores sejam baixos, são suficientes para financiar os pequenos empreendimentos dos tomadores, com a compra de maquinário e estoques, afirma o sítio oficial do *Grameen* na Internet.

Os pagamentos dos empréstimos são semanais e encerram-se no prazo máximo de um ano, sendo os novos créditos concedidos apenas quando quitados os anteriores. Dados de 2008 mostram uma inadimplência em torno de 5%, que é baixa em relação à dos bancos comerciais em Bangladesh, girando em torno de 70% nos empréstimos agrícolas e 90% nos industriais. A taxa de juros é de cerca de 20% aa, porém bem menor que as taxas disponíveis para os pobres naquele país, cobradas pelos agiotas locais, que variam de 120% a 300% aa, segundo o mesmo sítio.

Outra característica do *Grameen Bank* é que a maioria de seus clientes é do sexo feminino, correspondendo a 94% nos anos noventa e 97% em 2007. Por

²³ No banco, os tomadores de crédito aprendem as “16 Decisões”, que vão desde seguir os quatro princípios do *Grameen Bank* – disciplina, unidade, coragem e trabalho árduo – até a promoção da prosperidade das famílias, de educação para os filhos, noções sobre condições mínimas de habitação, sanitárias, de higiene, trabalho coletivo e solidariedade.

permanecem mais tempo em casa, os agentes de crédito do banco têm maiores facilidades de encontrá-las. Ademais, Yunus (2001) observou que as mulheres tendem a administrar suas despesas melhor que os homens, priorizando o pagamento de suas dívidas, sendo mais responsáveis em investir a renda com a família e não para uso pessoal. Por fim, é importante lembrar que Bangladesh é um país no qual a pobreza atinge particularmente mulheres abandonadas, com seus filhos, pelos maridos, o que reitera a importância do banco focar em empréstimos para público feminino.

No sítio oficial do *Grameen Bank* também se pode observar que seus clientes se auto-organizam em pequenos grupos para que seus membros possam adquirir a capacidade de planejar e implementar decisões no micronível, o que lhes facilita a solidariedade e a integração participatória.

Essa metodologia proporciona autonomia e empoderamento aos pobres, indo ao encontro do proposto no Enfoque das Capacitações, de Sen (2000), que defende a necessidade de provê-los de capacidade de auto-alavancagem, bem como da abordagem de Narayan (2000), que entende que os pobres são capazes de definir sua trajetória para a inclusão social, sendo o conhecimento das percepções deles próprios sobre sua condição fundamental para a eficácia de estratégias de redução da pobreza, pois sua disposição para melhorá-la depende, dentre outras coisas, da forma como encaram as oportunidades, como o acesso ao crédito.

Por fim, é importante destacar que o crescimento do *Grameen Bank* proporcionou a diversificação de suas atividades, que se expandiram para linhas de crédito à habitação, produtos de poupança, seguro de saúde, crédito para a aquisição de equipamentos de energia solar, celulares, etc. Seu projeto de erradicação da pobreza e desenvolvimento social fez surgir, em 1989, a *Grameen Network*, composta de 21 empreendimentos independentes do banco que atuam na pesca, na indústria têxtil, nas telecomunicações, em alimentos, em energias renováveis, na Internet e em outras áreas, conforme a seguir:

- 1) *Grameen Phone Ltd.*
- 2) *Grameen Telecom*
- 3) *Grameen Communications*
- 4) *Grameen Cybernet Ltd.*
- 5) *Grameen Solutions Ltd.*
- 6) *Grameen IT Park*
- 7) *Grameen Information Highways Ltd.*
- 8) *Grameen Star Education Ltd.*

- 9) *Grameen Bitek Ltd.*
- 10) *Grameen Uddog (Enterprise)*
- 11) *Grameen Shamogree (Products)*
- 12) *Grameen Knitwear Ltd.*
- 13) *Gonoshasthaya Grameen Textile Mills Ltd.*
- 14) *Grameen Shikkha (Education)*
- 15) *Grameen Capital Management Ltd.*
- 16) *Grameen Byabosa Bikash (Business Promotion)*
- 17) *Grameen Trust*
- 18) *Grameen Health Care Trust*
- 19) *Grameen Health care Service Ltd.*
- 20) *Grameen Danone Food Ltd.*
- 21) *Grameen Veolia Water Ltd.*

5.3. Microcrédito: definições e características

O microcrédito visa oferecer crédito à população de baixa renda desenvolvendo uma tecnologia específica, diferenciada das operações de crédito tradicionais. Caracteriza-se pelo sistema cumulativo de empréstimos de baixo valor, simplificação de procedimentos como a redução de exigências para a concessão de empréstimos, não obrigatoriedade de o tomador oferecer garantias reais, podendo as mesmas ser substituídas por processos como os da formação de grupos solidários, além de outras que serão detalhadas nessa seção.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) define microcrédito como a “concessão de empréstimos de relativamente pequeno valor, para atividade produtiva, no contexto das microfinanças” (NICTER *et alli*, 2002).

Outra definição de microcrédito é apresentada no Comunidade Solidária:

microcrédito é a concessão de empréstimos de baixo valor a pequenos empreendedores informais e microempresas sem acesso formal ao sistema financeiro tradicional, principalmente por não terem como oferecer garantias reais. É um crédito destinado à produção (capital de giro e investimento) e é concedido com o uso de metodologia específica (BARONE *et alli*, 2002)

O desenvolvimento do microcrédito fez surgir, no sistema financeiro, a percepção de que é possível oferecer serviços financeiros aos pobres, criando um novo nicho de mercado a ser explorado, o das microfinanças. Uma definição ampla de microfinanças foi apresentada em publicação do Banco Central do Brasil e afirma que são: “serviços financeiros adequados e sustentáveis para a população de baixa renda,

tradicionalmente excluídas do sistema financeiro, com a utilização de produtos, processos e gestão diferenciados” (ALVES & SOARES, 2006, p. 28).

Dentre esses serviços pode-se citar a captação de poupança, prestação de serviços de desenvolvimento de novos negócios, empréstimos educacionais, crédito para melhorias em habitação, seguros, além de outros voltados à população de baixa renda.

Nesse sentido, o microcrédito é parte das atividades recentemente denominadas de indústria de microfinanças, constitui uma modalidade das microfinanças. Não raro os conceitos são usados de forma confusa, seja por desconhecimento ou quando o único serviço de uma instituição de microfinanças disponível é o crédito.

Além disso, muita confusão se faz entre microcrédito produtivo e programas de crédito popular, que têm por objetivo final aumentar consumo e não o financiamento da atividade produtiva. É o caso do Banco Popular do Brasil, que adotou o termo microcrédito para denominar serviços de crédito sem a discriminação da sua finalidade.

Por essa razão, Monzoni (2006: 23-26) *apud* Silva & Góis (2007: 13), observa a diferenciação de três serviços de crédito – microcrédito, microcrédito produtivo e microcrédito produtivo orientado:

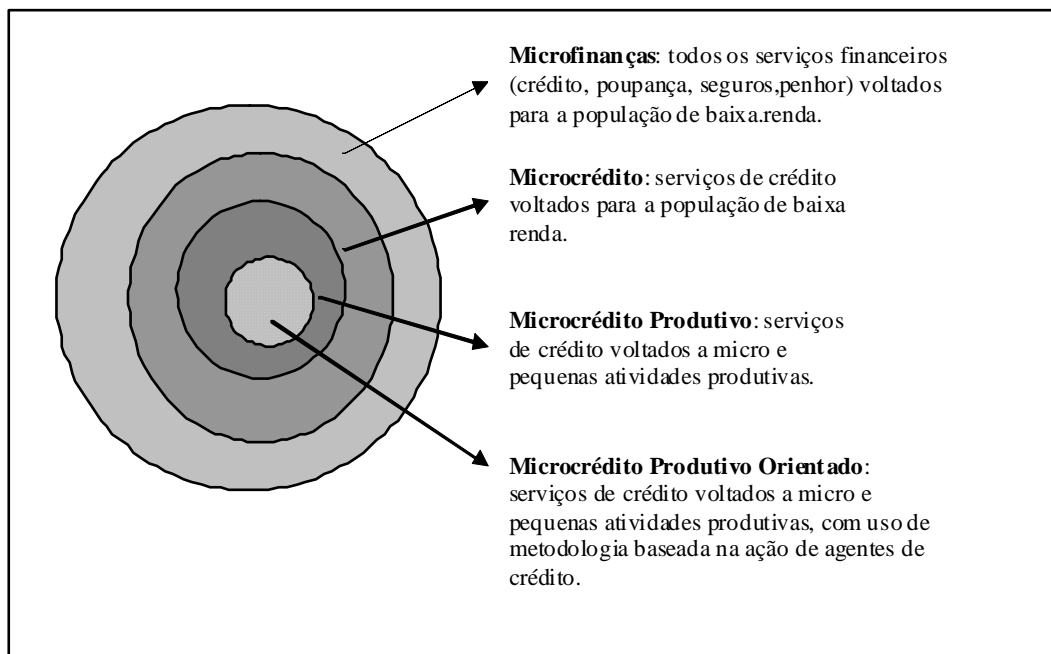
(a) **microcrédito**, para a população de baixa renda; (b) **microcrédito produtivo**, de pequeno valor, para atividades produtivas; e (c) **microcrédito produtivo orientado**, para atividades produtivas baseado no relacionamento personalizado entre a instituição de microcrédito e o empreendedor, por meio de agentes de créditos.

O primeiro serviço não é microcrédito como definido nessa tese. Trata-se apenas de crédito popular, créditos de pequena monta voltados, teoricamente, à população de baixa renda.

O microcrédito produtivo diferencia-se por vincular a liberação do empréstimo a seu uso em atividades produtivas, adotando tecnologia específica para tal. O crédito popular não garante que os recursos sejam usados para fins produtivos, pois sua metodologia não é adequada para esse fim. Diversas vezes ele é usado para consumo e/ou pagamento de dívidas ou nem sempre atinge a população de baixa renda, pois seu sistema de garantias não assegura que tais recursos estejam acessíveis para esse público, como afirma Monzoni (2006).

A figura a seguir resume a idéia dos conceitos aqui apresentados.

Figura 4 - Conceito de microfinanças, microcrédito, microcrédito produtivo, microcrédito produtivo orientado



Fonte: Silva (2007)

Nesse contexto, o conceito que interessa ao desenvolvimento dessa tese é o de microcrédito produtivo orientado, termo cunhado pela Associação Brasileira de Gestores e Operadores de Microcrédito, Crédito Popular Solidário e entidades similares (ABCRED). O Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) adota o conceito e, ao instituí-lo pela Lei no 11.110, de 25 de abril de 2005, define-o como:

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

O mesmo PNMPO especifica como deve ser efetuado o atendimento ao empreendedor, a necessidade de contato entre ele e a instituição, bem como a necessidade de avaliação da atividade e da capacidade de endividamento para definir o valor e as condições do crédito, conforme a seguir:

- “o atendimento ao empreendedor 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 empreendedor deve ser mantido durante o período do contrato de crédito, visando ao seu melhor aproveitamento e aplicação, bem como ao crescimento e 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.”

Portanto, o microcrédito é aqui entendido como uma política social voltada a empreendedores de baixa renda que visa potencializar o desenvolvimento de pequenos negócios, concedendo crédito para indivíduos que, dado o baixo nível de formalização de seus negócios, ou a inexistência de garantias, não conseguem acessar crédito junto às instituições tradicionais do sistema financeiro. As relações entre o tomador e as instituições credoras são diretas, mediadas pelo agente de crédito, profissional capacitado para análise e orientação de empréstimos. É a existência desse agente um grande diferencial para o microcrédito produtivo orientado, elemento-chave para inverter a lógica do sistema bancário ao levar o banco ao tomador.

Para proporcionar a inclusão econômica de milhões de pessoas não atendidas pelo sistema financeiro tradicional, aumentando o número daquelas que passam a ter acesso a um crédito formal por meio do microcrédito, é importante ressaltar que não existe uma tecnologia única. Vários trabalhos, como os de Silva & Góis (2007) descrevem as diferentes metodologias de microcrédito produtivo orientado. Antes de detalhá-las, no entanto, a seção seguinte resume algumas especificidades da oferta de microcrédito.

5.4. Principais características do microcrédito

Sabemos que a pobreza não é simplesmente uma carência de bens materiais. As pessoas podem sofrer privações em diversas esferas da vida, e não apenas em termos materiais. Na visão de Sen (2000), ela é a destituição de meios e habilidades, funcionamentos e capacitações, que impede alguém de alcançar o estado de bem-estar.

A sobrevivência de muitas famílias na América Latina depende do desenvolvimento de pequenos negócios, microempreendimentos, muitas vezes

informais e de baixa rentabilidade, dirigidos por pessoas pobres.

Diante da carência de crédito, são limitadas as possibilidades de desenvolvimento desses negócios. Embora o crédito produtivo não crie, por si só, oportunidades, permite que sejam viabilizados empreendimentos que podem ser boas oportunidades de negócios, capazes de criar renda, trabalho e investimentos com forte efeito multiplicador, não apenas dinamizando a economia, mas fundamentalmente criando cidadania para uma grande parcela da população vinculada a esses negócios. Nesse sentido, afirma Néri (2008: 10): “uma sociedade sem crédito é uma sociedade de oportunidades limitadas, onde projetos lucrativos não saem do papel”.

Ao optar por clientes que apresentam menor risco, o sistema financeiro tradicional dá preferência a tomadores de empréstimos com forte capacidade de pagamento. Como esse sistema não atende às necessidades de acesso a recursos financeiros de pequenos empreendimentos informais e microempresas, distanciando-se do financiamento aos mais pobres, o microcrédito surge como uma oportunidade para esses empreendimentos que estão fora do mercado formal de crédito por não poder oferecer garantias, documentação e atender outras exigências desse mercado.

Ainda que não exista uma tecnologia única, é possível identificar algumas características gerais do microcrédito:

- atendimento a um segmento específico
- crédito produtivo
- crédito orientado
- ausência de garantias reais
- redução dos custos de transação do financiamento
- adequação do crédito ao ciclo do negócio

a) Atendimento a um segmento específico

O público-alvo das políticas de microcrédito são os pequenos empreendimentos informais e microempresas, permitindo o acesso de seus proprietários de baixa renda a empréstimos que não lhes seriam concedidos no sistema financeiro tradicional dada sua impossibilidade de oferecer colateral, garantias reais, além de ultrapassar barreiras como procedimentos burocráticos que lhes impõem custos de transação adicional.

Nesse sentido, o microcrédito, enquanto ferramenta de alívio da pobreza, deve voltar-se ao apoio de negócios de pequeno porte, gerenciados por pessoas pobres, e não financiar o consumo.

Muito frequentemente os programas de microcrédito desenvolvem ações específicas para as mulheres, dada sua posição nas famílias, a baixa inadimplência enquanto tomadoras de crédito e a importância de seu empoderamento, como já mostrado anteriormente.

b) Crédito produtivo

Conforme definido anteriormente, o conceito de microcrédito relevante para as análises desenvolvidas nesse estudo é de um crédito especializado para investimento produtivo, dinamizador de empreendimentos. O objetivo do crédito que é concedido é, em sua maioria, aquisição de capital de giro e de ativos fixos. Então, o que a instituição emprestadora deve analisar é a capacidade de o tomador **criar riqueza** para pagar o crédito obtido.

c) Crédito orientado

A atuação do agente de crédito é imprescindível para o sucesso do microcrédito. Expressiva parte dos microempreendimentos atendidos por suas instituições é de caráter informal e a formação sócio-cultural de seus proprietários de baixa renda é, em geral, insuficiente para garantir o sucesso do empreendimento, o que torna muito importante a orientação que os agentes de créditos vai lhes fornecer.

Paralelamente, a ausência de garantias reais nas operações reforça a necessidade de procedimentos específicos no processo de concessão de microcrédito, indo ao encontro das necessidades de sustentabilidade da própria instituição credora, pois a ação do agente de crédito é igualmente fundamental tanto na captação de clientes como na minimização da inadimplência.

Assim, o microcrédito deve ser concedido de forma assistida, sendo que a “postura do Agente de Crédito, suas atitudes, linguagem e abordagem devem levar aos pequenos empreendedores as informações e orientações essenciais para o êxito do negócio” (SILVEIRA FILHO, 2005).

O agente é, também, o elo entre a instituição de microcrédito e o tomador do empréstimo. No microcrédito, o banco vai ao cliente e o agente de crédito é quem representa a instituição emprestadora, indo ao indivíduo oferecer crédito. O tomador nem sempre vislumbra o crédito para seu empreendimento e, não raro, tem receio de se endividar. Assim, com as orientações e esclarecimentos prestados pelo agente de crédito estabelece-se uma relação profissional de confiança que favorece a captação de clientes e a renovação dos empréstimos.

Pela rede de relações sociais que estabelece com seus clientes, esse agente é uma fonte básica de informações sobre o mercado de microcrédito em uma comunidade. Ele é responsável pela divulgação, avaliação e concessão do microcrédito, indo ao tomador oferecer crédito, acompanhar a criação de grupos solidários e outras operações, bem como recolher os pagamentos.

Cada instituição estabelece uma metodologia de trabalho para seus agentes de crédito. Entretanto, Silveira Filho (2005) faz uma breve descrição de suas atividades, que começam com uma entrevista com o pretendente ao microcrédito, no local do empreendimento, muitas vezes sua própria moradia. O diagnóstico da situação financeira e dos aspectos gerenciais do negócio é efetuado com base no diálogo com o cliente. Com base nessas informações e em índices financeiros, planos de investimentos, fluxos de caixa e outros instrumentos o agente de crédito dá continuidade ao processo de avaliação e dimensiona a viabilidade do crédito a ser concedido.

Aqui novamente a confiança é uma variável relevante, pois a análise quantitativa é simplificada, ainda que o plano de investimento e o fluxo de caixa dos empreendimentos sejam considerados. A relação de confiança estabelecida entre o tomador e o agente de crédito é fundamental para que ele possa analisar a viabilidade econômico-financeira de empreendimentos informais, quase sempre sem registros.

d) Ausência de garantias reais

Pessoas pobres têm dificuldades de sinalizar sua capacidade de pagamento para instituições financeiras tradicionais, fazendo-as recorrer a agiotas ou outros mecanismos de financiamento, ainda que muitas vezes esses sejam mais caros e não-legais, deixando-os vulneráveis a sanções sociais, podendo até colocar em risco suas vidas ou de suas famílias.

O acesso a empréstimos informais é relativamente fácil, conveniente e acessível a pessoas em suas comunidades pelas seguintes razões, apontadas por Bakhtiari (2006): (i) geralmente os emprestadores concedem o crédito mediante contratos vinculados (*interlinked credit contracts*), por exemplo, à participação societária no empreendimento do tomador, o que reduz o risco de não-pagamento; (ii) os emprestadores informais têm acesso a informações locais que os ajuda a conhecer a necessidade de crédito e a capacidade de pagamento de seus clientes; (iii) os emprestadores informais cotejam as necessidades e as demandas de seus clientes, mesmo que seja para um empréstimo de baixo valor; (iv) os emprestadores informais avaliam as sanções sociais que podem ser impostas aos maus pagadores, como as que podem existir entre membros de uma família. Essas sanções podem substituir sanções legais; e (v) os emprestadores informais usam incentivos específicos para estimular o pagamento, como conceder novos créditos aos tomadores que são pontuais na quitação de seus débitos, com aumento gradual do tamanho do empréstimo.

Na ausência de bens reais, as instituições de microcrédito usam colaterais substitutos, como os *colaterais sociais* para garantir o pagamento dos empréstimos. Assim, usam do capital social dos pobres para viabilizar seu acesso ao crédito, como se tem afirmado nessa Tese.

Há basicamente três metodologias no microcrédito, como resumem Silva & Góis (2007), e nas duas últimas observa-se a ausência da exigência de garantias reais²⁴: contratos individuais, grupos solidários e bancos comunitários.

Na primeira, as garantias exigidas são avalista ou alienação de bens, à semelhança do crédito tradicional. Os **empréstimos individuais** são concedidos mediante análise aprofundada do empreendimento, verificando-se itens como desempenho passado, histórico de crédito do cliente, viabilidade dos planos de

²⁴ No BEME (Chile), o crédito é individual e não são exigidas garantias reais, como mostrado nessa Tese.

negócios, e referências de mercado, explicam Silva & Góis (2007). Ao término do prazo, o beneficiário deve pagar o capital inicial contratado, acrescido dos juros gerados durante o período de vida do empréstimo, com a responsabilidade recaindo no próprio indivíduo. No BancoEstado Microempresas do Chile os empréstimos são individuais, mas não há obrigatoriedade de o tomador apresentar garantias reais, como será mostrado.

No caso dos **grupos solidários**, as operações de empréstimos são efetuadas para grupos de empreendedores, geralmente de três a sete pessoas, unidas por um vínculo comum como amizade ou vizinhança. Esses proprietários de pequenos negócios se co-responsabilizam pelo valor total do crédito, pelo pagamento da quantia total devida pelo grupo.

A garantia para a devolução do empréstimo baseia-se na pressão social. Espera-se que a pressão interna no grupo seja capaz de impor a pontualidade dos pagamentos, funcionando eficientemente na garantia do crédito sem que sejam exigidos avalistas ou a alienação de bens, ampliando seu alcance a mais empreendedores de baixa renda.

Geralmente os empréstimos são outorgados de forma sequencial, à medida que os anteriores vão sendo pagos. Se uma pessoa do grupo não pode efetuar o pagamento não apenas ela, mas seus companheiros são prejudicados, pondo em risco a comunidade de empréstimo, que não pode ter acesso a novos empréstimos. Dessa forma, entra em jogo a pressão social e se desata uma série de mecanismos solidários e de organização de grupo, já que a responsabilidade de pagamento recai não na pessoa individualmente, mas no grupo todo (CHIRINO *et alli*, 2006).

A operação de crédito em grupo baseia-se no conceito de automonitoramento e *enforcement* gerados pela proximidade de seus membros (FORTE, 2006), conectados por normas e regras de conduta sociais de uma comunidade. Quando o grupo não é coeso, aumenta o risco de encontrarmos *free raiders*, situação na qual um membro não paga o empréstimo mediante uma redução de sua capacidade de pagamento ou, ainda, simplesmente não quer pagar porque sabe que os demais cobrirão sua dívida.

Os *free riders* são pessoas que têm comportamentos não desejados pelo grupo. Por isso, nessa metodologia é fundamental a auto-seleção, o que favorece que os membros do grupo aceitem dividir a responsabilidade de serem punidos caso um deles

não pague o empréstimo. Em consequência, a experiência de várias instituições mostra que a formação desses grupos deve ser um processo autônomo, com os tomadores de crédito associando-se a pessoas que já conhecem previamente, de sua confiança e que com as quais já têm laços sociais anteriores, favorecendo o referido automonitoramento e o *enforcement*.

Por fim, no caso dos **bancos comunitários** também são concedidos empréstimos a grupos de mais pessoas que os solidários, geralmente entre 10 e 50 participantes e “(a)ntes ou depois de receberem o crédito, os membros dos grupos poupam uma parte do recurso numa conta, chamada conta interna, que passa a ser auto-administrada” (SILVA & GÓIS, 2007: 23).

Podemos, então, definir os bancos comunitários como serviços financeiros²⁵ voltados à população de baixa renda que ultrapassam a dimensão do microcrédito e se inserem nas atividades da Economia Solidária²⁶. Os membros desses bancos determinam as regras de empréstimos, como o montante a ser concedido a cada membro e a frequência de pagamento, mas permanece a responsabilidade solidária no pagamento desses empréstimos.

É importante destacar que, no microcrédito, independentemente se a metodologia é de crédito individual, grupos solidários ou bancos comunitários, a atuação de agentes de crédito da instituição é fundamental para orientar os empreendedores em prol êxito de seus negócios e capacitá-los a administrar o empréstimo.

Silva & Góis (2007) mostram que, em algumas instituições como a Compartamos e Finsol, no México; o Pro-Mujer e o Crecer, na Bolívia, e o *Grameen Bank*, em Bangladesh, o agente de crédito não faz visitas aos empreendimentos, mas orienta a formação dos grupos e apresenta a metodologia para a comunidade e seus líderes locais. O grupo, além de decidir o valor da parcela que caberá a cada membro,

²⁵ Os bancos comunitários pretendem atuar como promotores do desenvolvimento local, do empoderamento e da organização comunitária, articulando simultaneamente a produção, a comercialização, o financiamento e a capacitação da comunidade local. São quatro os serviços financeiros oferecidos pelos Bancos Comunitários: fundo de crédito solidário, moeda social circulante local, feiras de produtores locais e capacitação em Economia Solidária (SEGUNDO, 2008).

²⁶ O professor Paul Singer é um dos expoentes da Economia Solidária no Brasil e nos ajuda a conceituá-la como um conjunto de práticas econômicas e sociais fundadas em relações de cooperação solidária e na autogestão dos processos de trabalho, entre outros valores que colocam o ser humano como sujeito e finalidade da atividade econômica (SINGER & SOUZA, 2003).

garantindo o repagamento dos empréstimos, torna-se parte da estrutura organizacional da ONG ou instituição emprestadora, como no *Grameen*.

Em outras instituições, o objetivo é desenvolver um mini-banco gerenciado e de propriedade dos pobres, inteiramente independente da instituição emprestadora. É o caso da Ande (Agência Nacional de Desenvolvimento Microempresarial), que trabalha no Brasil²⁷ de acordo com a metodologia desenvolvida pela Finca (*Foundation for International Community Assistance*), a qual visa tornar os grupos independentes financeiramente após um período de até três anos: “*anticipate the eventual graduation of borrower groups from the lending institution*” (BRANDL *et alii*, 1999).

Ainda assim, a Ande optou por manter a visita dos agentes de crédito a todos os membros dos grupos.

Como se vê, e já explicado anteriormente, o *colateral social* atua como mecanismo de superação dos problemas de informação, ou seja, os problemas de seleção adversa, risco moral e dos elevados custos de monitoramento do mercado de crédito. Nos empréstimos em grupo e nos bancos comunitários os problemas de seleção adversa são minimizados pois, em uma comunidade, as pessoas estão mais aptas a diferenciar aquelas com maior propensão ao calote, com custos extremamente reduzidos, o que não seria facilmente observável por uma instituição emprestadora tradicional. Logo, com a redução da assimetria o mercado torna-se mais seguro e assegura-se a expectativa de retorno do capital emprestado.

Os membros de um grupo também se automonitoram, reduzindo o risco moral. Na comunidade, é relativamente fácil acompanhar as ações econômicas de seus companheiros de grupo, o que é incentivado pelo fato de todos podem ser penalizados com o pagamento da dívida de outros e a consequente não renovação de empréstimos. É o já referido *enforcement* gerado pela proximidade dos membros de um grupo.

Por fim, é importante destacar que embora não necessariamente o emprestador exija garantias reais, o capital social do grupo permite a criação de uma série de incentivos e pressão sobre os tomadores ao participarem de estruturas como os bancos comunitários ou empréstimos em grupo, com as instituições de microcrédito repassando para a comunidade parte das obrigações de seleção e monitoramento.

²⁷ O Banco Palmas foi o primeiro Banco Comunitário surgido no Brasil, em janeiro de 1998, no Conjunto Palmeira, bairro de Fortaleza (CE).

Estabelece-se, pois, uma rede de apoio e vigilância que tem como resultado a baixa inadimplência. Ao aproveitar o capital social, ou seja, as relações de confiança, reciprocidade e participação dos indivíduos em grupos em sua comunidade cuja fiança é tão garantidora quanto oferecer um ativo real, o microcrédito viabiliza o acesso ao crédito para empreendedores de baixa renda.

e) Redução dos custos de transação do financiamento

A agilidade na entrega do crédito, com minimização do prazo entre a solicitação e a entrega do crédito, para que incentivem seu bom uso e o pagamento em dia requerem do microcrédito a redução da burocracia. Ademais, tempo é um recurso escasso para os empreendedores e reduzir ao máximo os custos de transação do financiamento ao pequeno empreendedor pode ser muito importante. Para eles, esse custo pesa mais do que o custo financeiro dado que pagam juros extra-bancários exorbitantes a agiotas e fornecedores. Quando não se submetem a essas situações e não tomam emprestado, limitam seu crescimento por falta de capital, como afirma Dantas (2005).

Assim, para elevar o impacto social do microcrédito, suas instituições devem estar localizadas em áreas próximas aos empreendimentos que serão atendidos, bem como diminuir a burocracia, reduzindo o tempo de espera do tomador. A instituição ofertante do microcrédito deve estar fisicamente situada em uma área pobre, vizinha aos empreendimentos que pretende apoiar. Essa proximidade física é tão importante quanto a relação que se estabelece com o agente de crédito para que o empreendedor não apenas tenha acessibilidade em um tempo curto, mas se sinta inserido, parte integrante da ação da instituição.

A não exigência de garantias reais para a concessão do microcrédito é um dos exemplos dessa redução da burocracia, bem como a simplificação de procedimentos, não se exigindo muitos documentos ou um projeto. Entretanto, para atender rapidamente às necessidades dos tomadores e garantir a rápida liberação do crédito, uma característica se destaca: permitir o acesso de pessoas com restrições cadastrais (consulta a SPC e SERASA, por exemplo).

Algumas instituições de microcrédito aceitam tomadores com restrição cadastral, mas exigem como garantia tempo mínimo de atividade, tamanho do empreendimento, residência na área de atuação ou frequência em cursos de capacitação.

Na metodologia utilizada da Ande, a consulta nem sequer é feita e, em setembro de 2007, dois anos após a adoção dessa medida, a instituição anotava índice zero de inadimplência (SILVA & GÓIS).

No caso da São Paulo Confia e do Banco do Povo–Crédito Solidário, que atua na região do ABC de SP, os grupos solidários podem ter até 50% de seus integrantes com restrição cadastral. O estudo de Monzoni (2006) mostrou que a variável “restrição cadastral” não apresentou nenhuma significância sobre as variáveis dependentes “vendas”, “margem bruta”, “lucro líquido” e “renda disponível” de empreendimentos atendidos por essa instituição. Esta informação permitiu-lhe concluir que possuir restrições cadastrais em SERASA e SPC não impacta a capacidade do empreendedor gerar boas vendas, margens, lucros e renda disponível para a família, conforme advoga a teoria do microcrédito.

Uma explicação para isso é que “um empreendedor que esteja com restrição cadastral não se interessa em ‘fechar a porta’ da única alternativa de acesso ao crédito de que dispõe” (SILVA & GÓIS, 2007:23).

f) Adequação do crédito ao ciclo do negócio

Para compatibilizar o desafio de financiar empreendedores que não reúnem as condições mínimas para pleitear recursos junto ao sistema bancário formal com a necessidade de sustentabilidade da instituição credora, a metodologia do microcrédito requer, além das características já apresentadas, que sejam observadas algumas condições de empréstimo, equacionando-as com as características dos negócios apoiados.

Dada a capacidade de pagamento dos tomadores, a primeira característica das operações de microcrédito é que os valores são pequenos. Uma segunda característica é a rápida liberação dos valores contratados, como já mencionado. Os empréstimos demoram, em geral, sete dias entre cadastro e primeiro desembolso. Em terceiro lugar, e em consonância com a rapidez da liberação do crédito, os pagamentos são efetuados no curto prazo, geralmente uma semana, ou quinzenais ou, no máximo, mensais.

Por fim, destaca-se que os empréstimos são renováveis, em geral ocorrendo imediatamente após a liquidação do empréstimo anterior, e com valores crescentes, elevando-se até o limite estabelecido pela política de crédito de cada instituição, de acordo com a capacidade de pagamento do tomador.

O objetivo dessas características do microcrédito é criar uma série de mecanismos que incentivem o tomador a pagar em dia, um “círculo virtuoso”, já que esse é um dos requisitos para o recebimento de novo crédito, que pode ser de valor maior. Ao tomarem sucessivos créditos, vivenciando de forma cada vez mais frequente essa experiência, espera-se que os empreendedores fiquem motivados e confiantes quanto ao desenvolvimento de seus negócios, o que também é positivo para a sustentabilidade e a escala das operações das instituições credoras.

Essas características nos programas de microcrédito do Brasil e do Chile serão apresentadas e analisadas nos capítulos VIII e IX. Antes de apresentá-las, os capítulos seguintes fornecem ao leitor uma visão geral sobre as experiências de microcrédito no mundo e na América Latina.

CAPÍTULO VI

MICROFINANÇAS: UMA VISÃO GERAL E AS EXPERIÊNCIAS NA AMÉRICA LATINA E CARIBE

O objetivo desse capítulo é fornecer uma visão geral sobre os principais programas de microfinanças do mundo e da América Latina para que as análises desenvolvidas nos capítulos seguintes sobre o Brasil e o Chile sejam contextualizadas.

Após apresentar brevemente alguns dados internacionais sobre o assunto, as seções seguintes mostram as principais características das microfinanças na região, de seu ambiente para concessão do microcrédito e discutem brevemente os principais programas dos países latino-americanos.

6.1. Microfinanças no mundo: uma visão geral

Gerar empregos e promover a inclusão econômica e social é um dos grandes desafios das economias. Microempreendimentos com menos de dez empregados são uma das principais fontes de criação de postos de trabalho. Estudos do Banco Interamericano de Desenvolvimento mostram que a microempresa emprega 33% da população economicamente ativa (PEA) do Chile, 50% do Brasil e 80% do Peru, conforme dados de 2001. Berger *et alli*. (2003) revelam que, na América Latina e Caribe, eles são responsáveis por mais de 90% de todos os negócios na região. Apesar dessa importância, a falta de acesso a financiamento ainda é um dos grandes obstáculos para melhorar sua produtividade, rentabilidade e a qualidade dos empregos que ela cria. Um dos principais entraves ao acesso ao crédito está nas garantias exigidas pelos bancos, ao lado da demora na liberação de recursos e outras condições não adequadas de financiamentos. A oferta de serviços financeiros especificamente desenhados para esses empreendimentos é fundamental para reverter esse quadro.

As primeiras experiências de microfinanças surgiram a partir do desenvolvimento do microcrédito no início dos anos 1970, quando os indicadores sociais mostravam a necessidade de reverter o quadro de pobreza pelo qual passavam os

países em desenvolvimento. A implementação de programas de geração de renda e alívio à pobreza, com prestação de serviços financeiros a famílias de baixa renda foi impulsionada pela atuação de Muhamad Yunus e do *Grameen Bank*, em Bangladesh, e da *ACCION Internacional* na América Latina, em meados dos anos setenta, como mostrado no capítulo V.

Em 2007, a América Latina e o Caribe (283) era a região com maior número de instituições de microfinanças (IMFs) no mundo, crescimento esse que vem se verificando desde o final dos anos oitenta. A Ásia (244) tem a segunda maior quantidade de IMFs, embora com maior número médio de pessoas atendidas (18.117), especialmente mulheres (98%), e menor valor médio de empréstimo (US\$ 165,00).

As ONGs se destacam como as principais IMFs e as com empréstimo médio de menor valor, embora seja cada vez maior a participação dos bancos comerciais nesse mercado, como é o caso da América Latina. Essas e outras informações quanto à metodologia de empréstimo, abrangência, tamanho do portfólio, idade e finalidade das IMFs podem ser observadas na tabela 10.

Além do *Grameen*, destacam-se como instituições pioneiras das microfinanças: o BancoSol, da Bolívia, o Banco Rakyat, da Indonésia, e a *Foundation for International Community Assistance* (FINCA), que atuou inicialmente na Bolívia, mas hoje desenvolve programas em vários outros países da América Latina e Caribe, bem como na África e na Ásia Central (MONZONI, 2006).

Índia, Bangladesh, Mongólia, Bolívia, Nicarágua e México são exemplos de países muito citados quando se trata da análise de programas de microfinanças implementados com sucesso, atendendo clientes antes alijados dos sistemas financeiros formais.

Tabela 10 – Instituições de microfinanças (IMFs) no mundo – 2007 (valores médios)

	Número de IMFs	Idade	Total de ativos US\$	Clientes	Clientes Mulheres %	Empréstimo Médio US\$
Total das IMFs	890	12	6.897.451	11.041	65	520
Região						
África	159	11	5.060.916	9.800	60	317
Ásia	244	13	5.359.517	18.117	98	165
Europa & Ásia Central (ECA)	158	7	7.012.623	4.465	46	2.215
América Latina & Caribe (LAC)	283	14	8.301.590	11.682	63	743
Oriente Médio & Norte da África (MENA)	46	8	8.862.253	12.590	70	341
Tipo de IMF						
Banco	65	10	156.868.709	49.864	51	1.699
Cooperativas/ Associações de Trabalhadores	123	14	4.602.738	3.220	51	1.441
Intermediária Financeira Não-Bancária	284	9	10.313.782	13.286	58	580
Organização não-governamental (ONG)	346	12	4.124.059	11.790	83	242
Banco Rural	71	20	5.293.614	4.289	60	574
Metodologia						
Individual	277	14	9.832.132	5.848	50	1.444
Individual / Crédito Solidário	440	11	7.110.642	11.111	67	423
Crédito Solidário	79	9	4.009.218	15.524	99	132
Banco Comunitário	94	10	5.111.080	17.694	94	186
Abrangência*						
Pequena	424	11	2.313.530	2.868	60	709
Média	228	12	8.727.301	15.847	70	398
Grande	238	13	45.711.700	71.928	75	279
Tipo						
Com fins lucrativos	309	11	12.335.829	15.524	56	601
Sem fins lucrativos	581	12	4.972.096	9.287	70	439
Tamanho do Portfólio**						
Pequeno	311	10	1.519.969	2.766	76	305
Médio	264	11	6.633.575	10.776	66	542
Grande	315	14	42.261.994	44.459	56	997
Sustentabilidade Financeira						
Auto-sustentável	549	12	9.413.652	12.397	64	640
Não auto-sustentável	341	11	4.149.673	8.987	67	323
Idade						
Nova (1 a 4 anos)	144	3	3.266.182	6.164	65	353
Jovem (5 a 8 anos)	203	7	5.290.088	10.236	68	461
Madura (acima de 8 anos)	543	16	9.682.212	13.214	65	582

Fonte: *The Mix Market Microbanking Bulletin* (2008)

Notas: (*) Abrangência: Pequena = menos de 10.000 tomadores; Média = entre 10.000 e 30.000 tomadores; Grande = acima de 30.000.

(**) Tamanho do portfólio: Pequeno = África, Ásia, ECA, MENA < US\$2 milhões, América Latina < US\$4 milhões; Médio = África, Ásia, ECA, MENA entre US\$ 2 e 8 milhões, América Latina entre US\$ 4 e 15 milhões; Grande = África, Ásia, ECA, MENA > US\$ 8 milhões, América Latina > US\$15 milhões.

6.2. Microfinanças na América Latina

6.2.1. Principais características das microfinanças na região

Apesar de não ter sido a pioneira, a América Latina e o Caribe (LAC) tem sido uma das regiões onde as microfinanças mais se propagaram nas últimas décadas. O crescimento anual das IMFs na região ficou entre 30 e 40% entre 2000 e 2005 (BERGER, 2006). O estudo da *Economist Intelligence Unit* (EIU, 2008) mostra que, em 2007, havia 565 instituições em 23 países da região, com uma carteira de 9,25 bilhões de dólares, atendendo cerca de 8,04 milhões de clientes.

A forte atuação de organizações não-governamentais (ONGs) internacionais e locais, o apoio das agências bilaterais e multilaterais, bem como a entrada no mercado de bancos comerciais, especialmente no Brasil, Chile, México, Peru e Venezuela, favoreceram essa rápida expansão das microfinanças na LAC, o que permitiu a inclusão de milhões de pessoas no sistema financeiro, representando um mercado de bilhões de dólares.

Nesse sentido, Marulanda & Otero (2005) classificam os tipos de IMFs que atuam na LAC em três categorias. A primeira e maior delas é a das ONGs especializadas em atividades financeiras, mas que também podem oferecer serviços de desenvolvimento de negócios, treinamento ou consultoria, representando mais de 50% das IMFs de seu estudo. O segundo grupo corresponde a instituições que eram originalmente ONGs, mas cujo crescimento e transformações permitiram uma promoção para instituições de microfinanças propriamente ditas, passando a ser reguladas por autoridades bancárias de seus países e representando 39% das instituições do referido estudo. Por fim, no terceiro grupo, destacam-se os bancos comerciais, que apenas recentemente vêm incorporando o segmento de baixa renda em sua clientela, seja criando uma divisão de microfinanças na instituição, seja criando subsidiárias para atuar junto a essa clientela. Em alguns casos, como os do *BanGente* (Venezuela), *Banco Solidario* e o da *Financiera Ecuatorial* (Equador) do IPC (*Internationale Projekt Consult*), os bancos foram criados com o suporte de investidores locais e internacionais. Em outros, como no Brasil, no Chile e na Colômbia, têm-se a forte participação de grandes bancos públicos, com destaque para o fato de que nos dois primeiros casos esses bancos são os maiores ofertantes de microcréditos em seus países.

Em 2004, as oitenta maiores instituições de microfinanças da região atendiam mais de quatro bilhões de pessoas e tinham uma carteira de investimento de US\$ 4 bilhões (BERGER, 2006). Em 2005, o número de tomadores era de quase seis bilhões e a carteira de quase cinco bilhões e meio (tabela 11).

Tabela 11 – Microfinanças na América Latina e Caribe (dados de 2005, aproximadamente)

	País	Número de Instituições de Microfinanças	Portfólio (US\$ milhões)	Clientes	Empréstimo Médio (US\$)
1	México	39	471	1.217.920	387
2	Peru	67	1.516	1.174.361	1.291
3	Colômbia	22	315	608.232	518
4	Bolívia	21	635	548.242	1.158
5	Nicarágua	21	261	399.614	652
6	Guatemala	24	273	363.286	753
7	Equador	20	322	327.065	985
8	Chile	5	663	297.995	2.223
9	Brasil	16	91	289.697	313
10	República Dominicana	13	158	145.332	1.087
11	El Salvador	11	138	143.461	964
12	Honduras	14	80	143.118	560
13	Haiti	9	24	81.222	374
14	Paraguai	5	71	59.936	1.193
15	Costa Rica	19	341	45.607	7.469
16	Venezuela	5	37	44.969	816
17	Panamá	6	16	28.103	552
18	Uruguai	3	10	7.155	1.422
19	Argentina	10	4	10.649	402
20	Jamaica	3	4	10.401	376
21	Guiana	1	2	4.184	413
22	Trinidad e Tobago	1	3	1.733	1.500
23	Barbados	1	4	384	9.446
	Total	336	5.437	5.952.716	913

Fonte: Navajas & Tejerina (2006: 5)

México, Peru, Colômbia e Bolívia destacam-se por serem os países com maior número de pessoas atendidas, mas quando o critério é o *portfólio* de suas instituições, os dados revelam que o Chile é também um caso importante. Quando se observa o número de instituições de microfinanças, a Guatemala, o Equador, a Costa Rica e o Brasil também ganham relevância. Por fim, os dados de Navajas & Tejerina (2006) resumidos na tabela anterior ainda mostram os países que se destacam quanto ao elevado empréstimo médio: Barbados, Costa Rica, Chile e Trinidad e Tobago. Com valor superior a US\$ 2 mil, suscitam dúvidas sobre estarem atendendo os mais pobres, como se debaterá no capítulo IX.

Algumas características são distintivas das microfinanças na América Latina. As primeiras experiências foram privadas, promovidas por instituições sem fins

lucrativos e voltadas para os mercados urbanos. O crédito foi o primeiro serviço ofertado e só mais recentemente é que foram incluídos outros produtos como poupança, financiamento habitacional ou remessa de valores. Outra característica marcante das IMFs na região, apontada por Berger (2006), é que elas não focam exclusivamente nos mais pobres, como a maioria das IMFs na Ásia ou África. Aqui a ênfase é a provisão de serviços a empreendimentos com acesso insuficiente a serviços financeiros e aos desbancarizados em geral.

Na seção anterior, a tabela 10 mostrou que as IMFs na região são maiores que na África, Leste Europeu ou Oriente Médio, mas ainda não conseguiram alcançar a escala massiva das conhecidas instituições asiáticas. Uma das explicações para o fato pode estar na diferença do tamanho da população e do número de microempreendimentos entre a Ásia e a América Latina considerando que a população da LAC é apenas 14% da população asiática e apenas 6% dos microempresários são tomadores de empréstimos, ainda que isso venha mudando (BERGER, 2006).

Entretanto, vale notar que o nível de penetração das microfinanças na LAC é inversamente proporcional ao tamanho de seus países, sendo muito baixo em países maiores em comparação com os menores. Assim, embora seus dois maiores países, o Brasil e o México, tenham aproximadamente 15 milhões de microempresas, menos de 2% são atendidas por instituições de microfinanças. Em contraste, países pequenos como a Bolívia, Nicarágua, El Salvador e Paraguai têm uma clientela de microfinanças estimada em 600.000 clientes, o que representa uma taxa de penetração de mercado de 163% na Bolívia, 72% na Nicarágua, 69% em El Salvador e 36% no Paraguai (CASTELLO & DANNELE, 2006).

O estudo de Navajas & Tejerina (2006) alcança os mesmos resultados quanto ao tamanho do mercado de microfinanças e a taxa de penetração das IMFs na região, embora apresente números ligeiramente diferentes quanto ao número de microempreendimentos. Na tabela 12 os países são ordenados de acordo com o número de clientes de microfinanças sobre o total da população e sobre o número total de microempreendimentos. Considerando qualquer um desses dois critérios, países pequenos como Bolívia, Nicarágua e Peru são os com mais elevadas taxas de penetração, enquanto que México, Colômbia e Brasil estão em posições inferiores, revelando que ainda há oportunidades inexploradas para as microfinanças nesses países.

Tabela 12 – Microfinanças na América Latina e Caribe, Classificação por países

	País	Clientes da IMF (2005, aproximadamente)	Surveys		Clientes da IMF/Popu- lação (%)	Clientes da IMF/Micro- empresas (%)
			Data	Microempresas ^(a)		
1	Nicarágua	399.614	2001	684.885	7	58,3
2	Bolívia	548.242	2002	1.736.984	5,9	31,6
3	Peru	1.174.361	2001	4.993.399	4,2	23,5
4	Guatemala	363.286	2000	1.600.041	2,8	22,7
5	Chile	297.995	2003	1.497.112	1,9	19,9
6	Equador	327.065	2003	1.991.091	2,4	16,4
7	El Salvador	143.461	2002	885.748	2,1	16,2
8	Honduras	143.118	2004	1.036.684	1,9	13,8
9	México	1.217.920	2004	10.394.629	1,2	11,7
10	República Dominicana	145.332	2004	1.399.785	2	10,4
11	Panamá	28.103	1999	289.004	0,9	9,7
12	Costa Rica	45.607	2004	516.527	1,1	8,8
13	Guiana	4.184	1999	58.327	0,5	7,2
14	Colômbia	608.282	2003	8.713.336	1,3	7,0
15	Paraguai	59.936	2003	1.542.800	1	3,9
16	Jamaica	10.401	2002	408.627	0,4	2,5
17	Uruguai	7.155	2004	387.145	0,2	1,8
18	Venezuela	44.969	1999	3.247.271	0,2	1,4
19	Brasil	289.697	2002	22.407.968	0,2	1,3
20	Argentina	10.649	2004	3.787.634	0	0,3
21	Haiti	81.222	n.a.		1,0	n.a.
22	Barbados	384	n.a.		0,1	n.a.
23	Trinidad e Tobago	1.733	n.a.		0,1	n.a.
TOTAL		5.952.716		67.578.997		

Fonte: Navajas & Tejerina (2006: 6)

Notas: (n.a.) Não disponível

(a) Firmas de cinco ou menos empregados (incluindo o proprietário). Essa definição inclui “trabalho por conta própria”

Outra característica, mas que, assim como a anterior, também vem se alterando, é o fato de que as IMFs da LAC concedem empréstimos de longo prazo e recebem depósitos de curto prazo, descasamento esse que compromete a sustentabilidade das instituições. Muitas nem podem receber depósitos, ao contrário do que ocorre com as IMFs asiáticas, onde as poupanças dos tomadores desempenham um papel fundamental. Em alguns casos, a poupança é obrigatória e os tomadores devem fazê-la no ato do pagamento dos seus empréstimos. Em outros, a poupança é voluntária e as IMFs buscam clientes entre os tomadores e junto a outras pessoas da comunidade, explica Berger (2006).

Em consequência, a autora mostra que as IMFs na LAC se destacam por sua dependência de fundos privados para realizar suas operações, captando muitos

empréstimos a taxas de juros de mercado. Financiadas dessa forma, dependem menos de doações, ainda que isso implique em novos riscos.

Outro ponto a ser destacado é que a sustentabilidade e a lucratividade das IMFs na LAC são mais elevadas que em outras regiões, a despeito do menor tamanho das operações. A auto-sustentabilidade é um princípio difundido pelas agências de desenvolvimento e multilaterais, que defendem a idéia de as mesmas cobrirem todos os seus custos com as taxas de juros cobradas, permitindo-as atingir escala, uma vez que os recursos de doações não serão suficientes para atender a toda a demanda (SILVA, 2007). Castello & Dannel (2006), observando 64 instituições, mostram que aqui não apenas se encontram a maioria das IMFs viáveis (35), assim como há uma maior interação com o setor financeiro formal. Um exemplo de que o microcrédito pode converter-se em um atrativo negócio foi o da abertura do Banco Compartamos para a bolsa de valores do México, captando US\$ 470 milhões na abertura (LOZANO, 2008).

Nesse sentido, Berger (2006: 5) argumenta que a orientação comercial das instituições de microfinanças na América Latina é sua mais marcante característica:

Perhaps the most important defining characteristic of Latin American microfinance is the commercial orientation of its leading institutions with respect to operations, financial performance, financing, and ownership, an orientation now catching on in Asia as well.

Por fim, porém não menos importante, destaca-se a capacidade de adaptação e adequação à demanda local das IMFs na LAC. Enquanto na Ásia e na África elas focam no meio rural, na LAC os principais beneficiários estão no meio urbano, havendo uma enorme diversidade em seu perfil, como será explicado na seção 6.2.3, que aborda os principais programas de microfinanças da região.

6.2.2. Ambiente para a concessão de microcrédito na América Latina e Caribe

Bolívia, Peru, México, Colômbia e Equador são países que se destacam quando o tema é microfinanças na América Latina e Caribe e, independente do indicador adotado – número de clientes, número de IMFs, penetração de mercado (número de empréstimos a microempresas/população pobre), entre outros –, esses países sempre aparecem no topo do *ranking*. Chile e Brasil, objetos dessa Tese, não são muito pesquisados.

Para compreender esse fenômeno, além do desenho e da execução dos programas propriamente ditos, as condições de mercado, ou seja, o ambiente onde se desenvolvem no país, constitui um importante fator que afeta o resultado dos programas de microfinanças. Considerando treze informações sobre o clima de investimento, o marco regulatório e o desenvolvimento institucional em cada um deles²⁸, a *Economist Intelligence Unit* (EIU) analisa 20 países da região criando um índice para avaliar o ambiente para o desenvolvimento das microfinanças na LAC.

Peru, Bolívia, Equador, El Salvador, Colômbia e Nicarágua foram os cinco países mais bem colocados na classificação geral apresentada pelo estudo, com índices acima de 55 pontos, ao passo que os países com os piores desempenhos foram o Haiti, Argentina, Uruguai, Venezuela e Jamaica, como resume a tabela 13.

Na pontuação geral, Chile (43,2) e Brasil (41,6) tiveram resultados relativamente ruins e muito próximos, ficando na 13^a e na 14^a posição, respectivamente. O Chile se destacou como o país de melhor clima de investimento na região, mas nos demais critérios não ficou bem colocado. Com uma pontuação de 37,5 (15^o lugar), ficou abaixo do Brasil (43,8, 13^o lugar) no que diz respeito ao marco regulatório e empatou na 11^a posição (33,3 pontos) no critério desenvolvimento institucional, em níveis iguais ao da Argentina, Costa Rica, México e Panamá. Sua principal fortaleza para o

²⁸ O estudo da EIU é elaborado anualmente para o Banco Interamericano de Desenvolvimento e para a Corporação Andina de Fomento. “Marco regulatório” compreende informações sobre a regulação das operações microcrédito, sobre a criação e o funcionamento de IMFs especializadas reguladas/supervisionadas, sobre a criação e o funcionamento de IMFs não reguladas, e sobre a capacidade regulatória e de supervisão. Para a categoria “clima de investimento”, considerou-se a estabilidade política, a estabilidade do mercado de capitais, o sistema judicial, as normas de contabilidade, as normas de governabilidade, assim como a transparência das IMFs. Quanto ao “desenvolvimento institucional”, foram consideradas a variedade de serviços oferecidos pelas IMFs, o acesso a informações eficazes e confiáveis sobre os clientes para concessão de créditos e, por fim, o nível de competitividade do setor de microfinanças. A metodologia está descrita em EIU (2008).

desenvolvimento das microfinanças é o mercado de capitais bem desenvolvido e o sistema judicial mais sólido da região, porém o estudo da EIU aponta a baixa transparência, especialmente a falta de concorrência e sua baixa capacidade regulatória e de supervisão das microfinanças, como o principal obstáculo a ser superado pelo Chile.

Tabela 13 – Índice de desenvolvimento das Microfinanças na América Latina e Caribe (2008)

PAÍS	PONTUAÇÃO GERAL	CRITÉRIOS		
		Marco Regulatório	Clima de Investimento	Desenvolvimento Institucional
1 Peru	76,6	87,5	58,8	75,0
2 Bolívia	74,4	87,5	46,9	75,0
3 Equador	69,7	75,0	31,7	83,3
4 El Salvador	59,0	56,3	49,2	66,7
5 Colômbia	58,6	62,5	51,4	58,3
6 Nicarágua	58,0	56,3	44,2	66,7
7 Guatemala	54,0	56,3	40,8	58,3
8 Paraguai	49,6	62,5	39,7	41,7
9 Rep. Dominicana	48,0	50,0	40,0	50,0
10 México	47,5	56,3	58,3	33,3
11 Panamá	47,5	56,3	58,3	33,3
12 Honduras	47,1	50,0	35,5	50,0
13 Chile	43,2	37,5	74,2	33,3
14 Brasil	41,6	43,8	53,6	33,3
15 Costa Rica	40,3	37,5	59,7	33,3
16 Haiti	30,2	43,8	30,0	16,7
17 Argentina	28,5	18,8	38,3	33,3
18 Uruguai	28,3	31,3	45,8	16,7
19 Venezuela	24,9	25,0	41,4	16,7
20 Jamaica	21,2	25,0	55,8	0,0

Fonte: *Microscopio 2008 sobre el Entorno de Negocios para las Microfinanzas en América Latina y el Caribe*, Economist Intelligence Unit (2008).

A baixa avaliação do Brasil também está fortemente relacionada com a falta de transparência da IMFs, tendo o estudo apontado normas de contabilidade e de governabilidade pouco satisfatórias. Assim, o principal obstáculo para o desenvolvimento das microfinanças no país é a baixa capacidade de regulação e de supervisão específica para a área, sendo insuficientes os conhecimentos especializados, ainda que isso não seja verdadeiro para o setor financeiro em geral.

Por outro lado, o contexto político estável do Brasil é o principal ponto favorável para as microfinanças no país, ainda que seu desenvolvimento seja mediano,

havendo um enorme mercado para ser explorado, o que faz com que internamente a oferta desses serviços ainda seja modesta.

De modo geral, os resultados do índice mostram a existência de variações importantes, revelando a desigualdade no que diz respeito ao desenvolvimento das microfinanças na região. Destacam, também, a importância de ter autoridades reguladoras informadas e autoridades políticas comprometidas com a promoção das microfinanças. Porém, observa-se a vulnerabilidade do ambiente de negócios e de regulação diante de mudanças políticas, fazendo, frequentemente, com que os reguladores percam autonomia e respaldo para atuarem.

Outra observação importante é a ausência de relação entre o ambiente para o microcrédito e as condições econômicas dos países: a dissociação entre o tamanho e a riqueza do país com a qualidade de seu ambiente de microfinanças. Cinco dos sete primeiros classificados são países pequenos e pouco desenvolvidos, de economia frágil.

Alguns países maiores ou mais prósperos que mais atraem investimentos internacionais como a Argentina, o Brasil, o Chile e, de certa forma, o México, apresentaram condições menos favoráveis para as microfinanças. A EIU mostra que isso se deve ao fato de que o ambiente específico requerido para as microfinanças é, em muitos sentidos, distinto do requerido para os negócios em geral.

Assim, os dados revelam que as microfinanças podem prosperar em países cujo contexto comercial em geral é mais difícil, posto que a avaliação do ambiente é efetuada a partir das citadas três categorias básicas: marco regulatório para microfinanças, clima de investimento – que inclui o contexto comercial mais geral –, e desenvolvimento institucional da indústria de microfinanças.

Em consequência, países como a Bolívia têm alta pontuação na categoria marco regulatório e em desenvolvimento institucional, ainda que seu clima de investimento esteja em décimo lugar. O Chile, como já referido, tem alto clima de investimento, mas um ambiente para as microfinanças inferiores à média. Portanto, a EIU mostra que a existência de bons contextos macroeconômicos e políticos não é suficiente, sendo necessário que existam condições próprias para a regulação das operações de microfinanças.

Outra indicação dos dados é que a melhora da estabilidade política, o desenvolvimento do mercado de capitais, dos sistemas judiciais e de outros elementos do clima de investimento beneficiam os países com sólidos ambientes de microfinanças.

6.2.3. Principais programas de microfinanças na América Latina e Caribe

O México é o país onde encontramos as maiores instituições de microfinanças da América Latina e Caribe, quando o indicador é o número de pessoas atendidas. Ao lado dele, Peru, Colômbia e Brasil também se destacam. As cinco maiores instituições da região, com mais de setecentos mil clientes, são: a *Compartamos*, a *Financiera Independência* e a *Caja Popular Mexicana* (México), o *Banco del Trabajo/CrediScotia Financiera* (Peru) e o *Banco Caja Social* (Colômbia), conforme apresentado na tabela 14.

Ainda que grandes, as IMFs da região não estão entre as dez maiores do mundo, que são asiáticas, conforme mostra a tabela 15. As instituições que se destacam são mexicanas: *Compartamos* aparece apenas em 11º lugar, enquanto a *Financiera Independencia* ocupa a 12ª posição.

Tabela 14 – As dez maiores IMFs da América Latina e Caribe, segundo o número de clientes (2007)

Classificação	Instituição	País	Clientes
1	Compartamos	México	838.754
2	Financiera Independencia	México	833.902
3	Banco del Trabajo*	Peru	767.931
4	Caja Popular Mexicana	México	765.056
5	Banco Caja Social	Colômbia	728.187
6	Caja Libertad	México	326.107
7	Crediamigo (BNB)	Brasil	299.975
8	MiBanco	Peru	284.759
9	Banco Popular do Brasil	Brasil	243.347
10	FMM Popayán	Colômbia	233.782

Fonte: *Latin America Microfinance Analysis and Benchmarking Report* (2008)

Nota: (*) *CrediScotia Financiera*, desde 2008.

Tabela 15 – As doze maiores IMFs do mundo, segundo o número de clientes (2007)

Classificação	Nome	País	Total de ativos US\$	Número de clientes
1	Grameen Bank	Bangladesh	941.270.875	6.707.000
2	BRAC - Bangladesh Rural Advancement Committee	Bangladesh	619.399.538	6.397.635
3	VBSP - Vietnam Bank for Social Policies	Vietnã	2.251.223.818	5.648.140
4	ASA	Bangladesh	421.923.618	5.422.787
5	BRI - Bank Rakyat Indonesia	Indonésia	6.450.897.159	3.515.812
6	PROSHIKA	Bangladesh	73.518.225	1.761.638
7	SKS Microfinance Private Limited	Índia	336.873.020	1.629.474
8	Spandana Sphoorty Financial Limited	Índia	208.876.249	1.188.861
9	SHARE Microfin Ltd.	Índia	189.573.364	989.641
10	Bandhan (Society and NBFC - Non-Bank Financial Institution)	Índia	102.442.910	896.698
11	Compartamos	México	467.865.493	838.754
12	Financiera Independencia	México	342.158.388	833.902

Fonte: *The Mixmarket*

Em termos de total de ativos, o BRI – *Bank Rakyat* da Indonésia é, sem dúvida, a maior IMF do mundo. No entanto, as IMFs da LAC ganham destaque e ficam mais bem-posicionadas quando é esse o indicador analisado, como é o caso do *Banco Caja Social* da Colômbia (2º lugar), a *Caja Popular Mexicana* (4º lugar), o BancoEstado do Chile (8º lugar), a *Caja Libertad* do México (10º lugar) e o *MiBanco* do Peru (12º lugar), conforme resumido na tabela 16.

Outra forma de avaliar o tamanho das IMFs é observar sua taxa de penetração no mercado, que considera o número de empréstimos a microempresas sobre o número de pessoas pobres do país. O BancoEstado Microempresas, no Chile, é a instituição que mais se destaca na LAC, com taxa de 5,7%. O *Banco Compartamos*, no México, também tem uma taxa de penetração expressiva, na ordem de 4,6%. Outras instituições que se destacam, com taxas acima de 2%, são o *BanDesarrollo Microempresas* (2,5%, no Chile), o *Fondo de Desarrollo Local* (2,4%, na Nicarágua) e a *Visión de Finanzas* (2,3%, no Paraguai), como mostra a tabela 17.

Tabela 16 – As treze maiores IMF's do mundo, segundo o total de ativos (2007)

Classificação	Nome	País	Total de ativos US\$
1	BRI- Bank Rakyat Indonesia	Indonésia	6.450.897.159
2	BCSC - Banco Caja Social	Colômbia	3.123.808.965
3	VBSP - Vietnam Bank for Social Policies	Vietnã	2.251.223.818
4	Caja Popular Mexicana	México	1.629.792.988
5	BPR Taman Dhana	Indonésia	945.942.512
6	Grameen Bank	Bangladesh	941.270.875
8	BancoEstado	Chile	887.685.622
9	Equity Bank	Kênia	833.218.894
10	Caja Libertad	México	668.158.967
11	BRAC - Bangladesh Rural Advancement Committee	Bangladesh	619.399.538
12	MiBanco	Peru	600.948.207
13	BPR BMMS	Indonésia	529.797.492

Fonte: *The Mixmarket*

Tabela 17 – As dez maiores IMF's da América Latina e Caribe, segundo a taxa de penetração no mercado (2007)

Classificação	Instituição	País	Indicador
1	BancoEstado	Chile	5,7%
2	Compartamos	México	4,6%
3	BanDesarrollo Microempresas	Chile	2,5%
4	Fondo de Desarrollo Local	Nicarágua	2,4%
5	Visión de Finanzas	Paraguai	2,3%
6	Financiera El Comercio	Paraguai	1,8%
7	BancoSol	Bolívia	1,8%
8	CRECER	Bolívia	1,8%
9	ADOPEM	Republica Dominicana	1,7%
10	MiBanco	Peru	1,6%

Fonte: *Latin America Microfinance Analysis and Benchmarking Report (2008)*

A *Compartamos* é uma instituição que se destaca na LAC, qualquer que seja o indicador adotado. Fundada em 1990, nasceu como uma ONG e em seus primeiros anos atendia áreas rurais das províncias de Chiapas e Oaxaca, adotando a metodologia de banco comunitário. É importante destacar que essas estão entre as províncias onde há maior proporção de pobres (segundo a linha nacional de dois salários mínimos), ao lado de Guerrero, Oaxaca e Chiapas, na região do Pacífico Sul, especialmente nas áreas rurais, com aproximadamente 50% da população vivendo na extrema pobreza (BANCO MUNDIAL MÉXICO, 2004).

Desde 2006, a instituição passou a operar como banco múltiplo e em abril de 2007 lançou ações na bolsa de valores do México²⁹, finalizando o ano com uma base de quase 839 mil clientes. Sua carteira de crédito era de US\$ 275 milhões, possuía 187 escritórios em 29 estados mexicanos, conforme dados de 2006.

Embora a *Compartamos* também ofereça crédito para consumo, 88% de sua carteira total e 93% dos clientes eram de crédito a microempresários (2006). A instituição atua principalmente na área rural, usando a metodologia de crédito solidário a grupos de pelo menos 12 mulheres³⁰, embora também ofereça crédito individual. Os créditos são, em média, de US\$ 446, variando de US\$ 80 a US\$ 1.800 e seu pagamento é semanal ou bimensal. Sua inadimplência, que ficou em 1,59% em 2008, e seus indicadores financeiros também indicam uma boa qualidade dos ativos, com índice de carteira vencida de 0,6%.

As IMFs mais importantes do México estão listadas na tabela 18, conforme seu tipo, principal produto, empréstimo médio e carteira de investimentos. Dentre elas, destacamos, além da *Compartamos*: (i) a *Financiera Independencia*, ONG criada em 1993 e que desde novembro de 2007 passou a captar recursos na bolsa de valores mexicana, tem carteira de US\$ 289 milhões (2007) emprestados para cerca de 834 mil clientes, atendendo, por meio de suas 152 filiais em todo o México, microempreendedores que faturam no máximo sete salários mínimos; (ii) a *Caja Popular Mexicana*, sociedade de poupança e empréstimo com mais de 50 anos de história em cooperativismo, movimenta mais de US\$ 1,1 bilhões para atender mais de 779 mil clientes; e (iii) a *Caja Libertad*, cooperativa de crédito fundada em 1960, com 339 mil clientes e carteira de investimentos de US\$ 582 mil clientes em 2007, como mostram as informações disponibilizadas no *The Mixmarket*.

²⁹ A *Compartamos* obteve grau de investimento A+ na classificação da Standard & Poor's e lançou títulos no valor de 17 milhões de pesos mexicanos na bolsa de valores local (BERGER, OTERO & SCHOR, 2006).

³⁰ A média é de 22 mulheres.

Tabela 18 – Principais IMFs do México (2006)

Tipo	Instituição	Principal produto	Clientes	Empréstimo médio (US\$)	Carteira de Investimentos (US\$)
Bancos	Azteca / Bank-Store	Consumo	7.000.000	251	1.760.460.251
	Compartamos / Bank	Crédito Produtivo	616.528	446	275.198.379
Cooperativas	Caja Popular / Coop	Consumo	554.244	1.429	792.086.612
	Caja Libertad / Coop	Consumo	198.572	2.453	487.120.089
	Fincomun / Sofipo	Crédito Produtivo	33.290	814	27.112.482
Sofol	C. familiar / Sofol	Consumo	509.806	760	387.425.687
	F. Independencia / Sofol	Consumo	497.281	363	180.411.952
	Finsol / Sofol	Crédito Produtivo	169.694	260	44.197.108
	Pronegocio / Sofol	Crédito Produtivo	63.502	781	49.610.697
	Cetelem / Sofol	Consumo	41.322	550	22.717.573
	F. Alcanza / Sofol	Consumo	7.164	329	2.360.378
	ONGs	Finca Mex / ONG	Crédito Produtivo	63.640	255
	Admic / ONG	Crédito Produtivo	12.652	381	4.822.760
	Promujer / ONG	Crédito Produtivo	12.641	219	2.765.858
	Emprendamos / ONG	Crédito Produtivo	4.727	98	463.298

Fonte: Cueto (2007)

Notas:

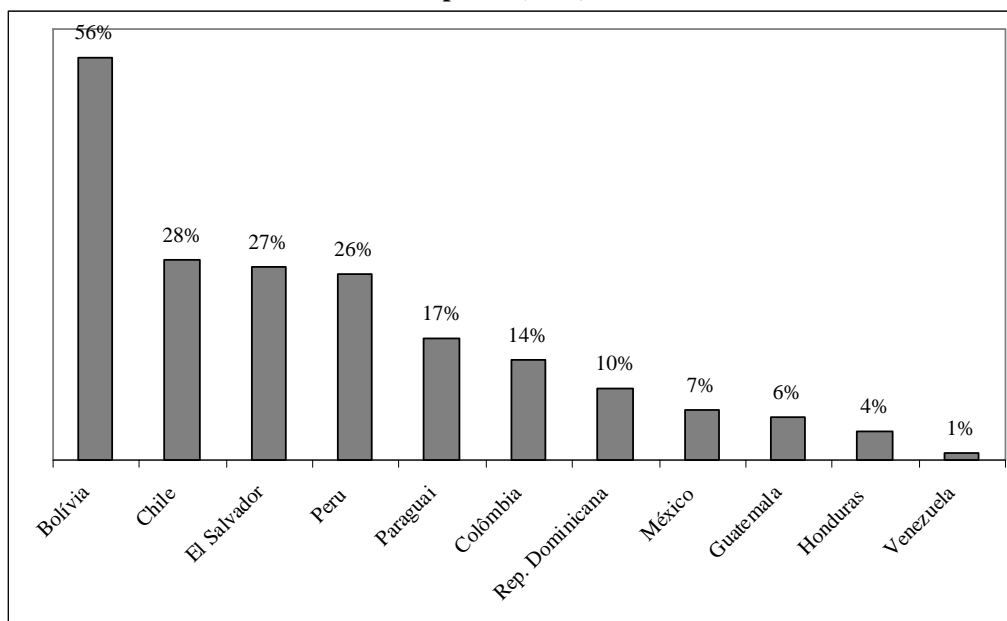
- (1) Boletim CNBV de Bancos em 31 de dezembro de 2006 e estimativas de clientes de crédito.
- (2) Compartamos
- (3) *The Mixmarket*
- (4) Boletim CNBV de Sofoles em 31 de dezembro de 2006
- (5) Página de Internet das instituições

Além do México, a **Bolívia** é um país que se destaca quando o tema é microfinanças, frequentemente sendo apontada como um modelo de sucesso. Com mais de 20 IMFs ativas, suas instituições são apontadas como exemplares em termos de crescimento, eficiência e capacidade de inovação. A carteira de investimentos no setor ultrapassa US\$ 1 bilhão e inclui quase meio bilhão de clientes, segundo dados do *The Mixmarket* (2008).

Por outro lado, é importante lembrar a alta incidência da pobreza no país, que embora venha caindo. A CEPAL (2008) estima que em 62,4% da população do país vivia em situação de pobreza em 2002, percentagem que melhorou para 54% em 2007, porém ainda encontrando-se em patamares muito elevados.

Nesse cenário e considerando a diversidade de IMFs no país, bem como seu desempenho, o acesso a serviços financeiros da população boliviana é o maior da LAC, alcançando 56%, contra 28% do Chile, 27% de El Salvador e 26% do Peru, como mostra o gráfico 12.

Gráfico 12 – Taxa de penetração das IMFs no mercado potencial da América Latina, segundo países (2004)



Fonte: *Perfil de microfinanzas en América Latina en 10 años* (Abril 2005) apud CUETO (2007)

Nota: Dados de 31 de dezembro de 2004. Calculado como mercado coberto dividido pelo mercado potencial. Excluí famílias de baixa renda que trabalham fora do setor microempresarial, subestimando o tamanho total do mercado.

Nesse sentido, os microempreendedores na Bolívia têm acesso a mais e melhores serviços financeiros de baixo custo, sucesso esse que fez o governo lançar, no final de 2007, um programa de créditos focalizando os excluídos do sistema financeiro, com a exigência de que seriam elegíveis aqueles que anteriormente nunca haviam obtido um empréstimo, posteriormente focando naqueles que não haviam tomado empréstimos nos últimos seis meses e, por fim, ampliando para aqueles que não estavam atualmente tomando nenhum empréstimo. Posteriormente, esperava-se relaxar ainda mais o critério para “ter apenas um empréstimo em outra instituição”. A razão para que esse critério fosse flexibilizado é que ficava cada vez mais difícil encontrar clientes que atendessem ao perfil exigido, o que não deixa dúvidas sobre a penetração das microfinanças na população da base da pirâmide social do país (THE MIXMARKET, 2008).

Como já referido, a Bolívia é o país com o segundo melhor ambiente para o desenvolvimento das microfinanças na LAC, por ter alta pontuação em seu marco regulatório e no desenvolvimento institucional, o que compensa seu décimo lugar em termos de clima de investimento na região, segundo o estudo da *Economist Intelligence Unit* – EIU (2008). Embora o país tenha que superar questões como o contexto político instável, o mercado de capital pouco desenvolvido, as imperfeições de seu sistema judicial e a atualização de normas de contabilidade, os impactos ruins desses fatores sobre o desenvolvimento das microfinanças na Bolívia são superados por uma regulação que dá transparência para suas instituições, garante uma gestão de riscos adequada e a solvência das IMFs.

Nesse sentido, ainda que o governo atual não tenha como prioridade a promoção das microfinanças em um contexto de mercado e haja previsões pessimistas quanto ao retrocesso dessa indústria no país, a ampla gama de serviços oferecidos por suas instituições, como poupança, transferências de fundos, seguros de saúde, seguros em geral e *leasing* financeiro, permite um enorme acesso de sua população ao setor bancário no país, por meio de instituições muito fortes, como as apresentadas a seguir.

As IMFs da Bolívia com o maior número de clientes são o *BancoSol*, o *Crédito con Educación Rural* (CRECER), o *Banco Los Andes Procredit*, o *FFP Prodem* (*Fundación para Promoción y el Desarrollo de la Microempresa*) e o *FFP Fie* (*Fondo Financiero Privado para el Fomento a Iniciativas Económicas*), porém, outras instituições de tamanho médio têm excelentes performances, como: *Cooperativa Jesús Nazareno*, *Ecofuturo*, *Fades* e *Agrocapital*, conforme detalhado na tabela 19.

Tabela 19 – Principais IMFs da Bolívia (2007)

Classifi- cação	Nome	Ano de criação	Tipo	Total de ativos (US\$)	Número de clientes
1	BancoSol	1992	Banco	264.534.063	121.207
2	CRECER - Crédito con Educación Rural	1990	ONG	30.517.598	101.616
3	ProCredit - BOL	1995	Banco	323.576.860	94.326
4	PRODEM - Fondo Financiero Privado PRODEM	1986	NBFI	231.760.065	85.578
5	FIE - Fondo Financiero Privado para el Fomento a Iniciativas Economicas	1985	NBFI	192.978.655	79.553
6	Diaconia	1991	ONG	21.056.182	35.589
7	Cooperativa Jesús Nazareno	1964	Cooperativa	97.840.903	23.844
8	FADES - Fundación para Alternativas de Desarrollo	1986	ONG	29.499.109	21.782
9	Eco Futuro	1999	NBFI	40.351.455	21.463
10	AgroCapital	1992	ONG	26.977.692	13.661

Fonte: *The Mixmarket*

Notas: NBFI = Instituição financeira não-bancária

Sem dúvida o *BancoSol* é uma das mais importantes referências regionais e mundiais para o atendimento das necessidades financeiras dos mais pobres e a mais famosa IMF da Bolívia, sendo uma experiência que muito se assemelha à do *Grameen Bank*.

Sua origem está ligada à criação, em 1986, da *Fundación para Promoción y el Desarrollo de la Microempresa* (PRODEM), fruto de uma parceria entre a *Acción Internacional* e alguns empresários locais. A PRODEM era uma ONG que fornecia pequenos empréstimos para comerciantes em zonas urbanas na Bolívia. Com seu crescimento, em 1988 foi transformada em controladora de um banco privado comercial, especializado no atendimento a microempresas dos setores formal e informal, rurais e urbanos, o *BancoSol* (MONZONI, 2006). Em 1997, distribuiu dividendos a seus acionistas, tendo sido a primeira instituição de microfinanças no mundo a fazê-lo.

Ao final de 2007 o *BancoSol* possuía mais de 160 mil clientes, com portfólio superior a US\$ 300 milhões. A instituição se caracteriza pela baixa inadimplência que, em fins de 2008, ficava em torno de 0,81%, alta solvência e rentabilidade, além da capilaridade de sua rede, presente nos principais centros urbanos (La Paz, Santa Cruz, Cochabamba, El Alto, Oruro e Sucre), totalizando mais de 100 pontos de atendimento.

Berger (2006) mostra que 49% de seus clientes estão abaixo da linha nacional de pobreza. Essa alta percentagem pode estar caindo, pois o *BancoSol* vem passando por algumas mudanças. Ao final de 2002, 68,6% de seus clientes eram mulheres, percentual que caiu para 46,4% em 2007 e 32% em 2008. O valor do empréstimo médio vem crescendo anualmente. Dados do *The Mixmarket* mostravam que, até dezembro de 2007, mais de 75% de seus clientes realizavam operações inferiores a US\$ 5 mil, o que indicaria a focalização do banco nos clientes de baixa renda. No entanto, se considerarmos que o valor médio do empréstimo era de US\$ 1.160, em 2000, ultrapassou os US\$ 1.500 desde 2002 e ao final de 2008 alcançou o patamar de US\$ 1.815, os dados apontam uma tendência contrária. Refletem uma mudança de estratégia do *BancoSol*, que marginalmente deixa o crédito solidário e investe no crédito individual. Entre 2006 e 2007 o produto “solidário” teve uma queda de 58% e o “sol individual” aumentou em 39% sua participação na carteira do banco. Em 2008, a queda foi de 79% e o aumento de 45%, respectivamente. Refletem ainda a expansão de suas atividades do microcrédito para as microfinanças, incluindo a diversificação de seus produtos (seguros, cartões de débito, transferências, etc), o que vem ampliando suas atividades na área das microfinanças. Refletem, por fim, a expansão do setor na Bolívia, dotado de maior competitividade.

Outro país com um mercado muito competitivo e onde há o melhor ambiente para o desenvolvimento das microfinanças na LAC é o **Peru**, o que é positivo para um país com elevada proporção de pessoas pobres. Em fins de 2001, eram cerca de 54,7% de pobres, patamar que ainda era muito elevado em 2007, apesar de sua queda para 39,3% (CEPAL, 2008).

Segundo a EIU, seu forte marco regulatório, como os controles financeiros em geral, normas claras para a constituição de reservas para empréstimos, fiscalização e rigorosos requisitos de controles internos para as IMFs favorecem o ambiente para que as microfinanças possam permitir o acesso ao crédito dessas pessoas de baixa renda.

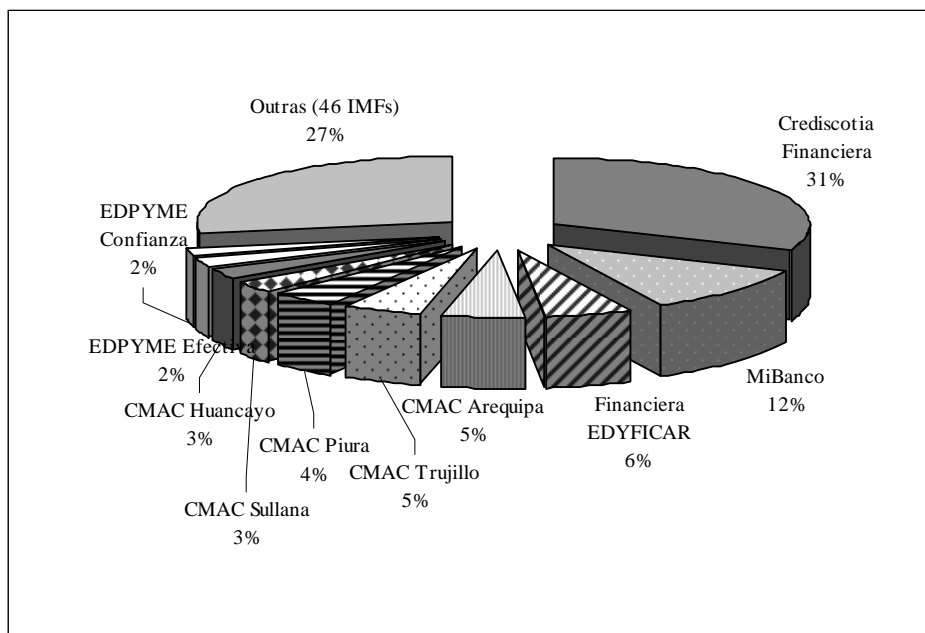
O país possui 56 instituições membros do *The Mixmarket*, muitas delas ONGs (34%) e instituições financeiras não-bancárias (52%). No entanto, o papel dos bancos no campo das microfinanças do Peru é muito forte, embora desde 2008 a *Superintendencia de Banca y Seguros* (SBS) venha adotando medidas para favorecer o acesso de

instituições como as *cajas rurales*, as *cajas municipales* e a EDPYME³¹ aos mercados de capitais, o que parece as estar fortalecendo para competir com os bancos nessa área. Além desse ambiente competitivo, o baixo acesso ao crédito das microempresas e os mais de 70 mil peruanos residentes no Japão que enviam regularmente recursos para seus parentes no país tornam excelentes as oportunidades para essa atividade no Peru.

O *Banco del Trabajo* do Peru (hoje *CrediScotia Financiera*) ocupa a terceira posição dentre as maiores IMFs da região, com mais de setecentos mil clientes e o *MiBanco* ocupa a oitava, atendendo mais de 286 mil pessoas em fins de 2007 (tabela 14). Essa IMF é a 12ª maior do mundo em termos de total de ativos (tabela 13) e fica entre as dez principais da LAC quando se observa sua taxa de penetração no mercado de 1,6% (tabela 17), como já mostrado anteriormente.

A participação em 31% do mercado, segundo o número de clientes, do *Banco del Trabajo/CrediScotia Financiera*, é acompanhada por uma forte atuação do *MiBanco*, com 12% do mercado (gráfico 13). Ambos são bancos comerciais e, como já mencionamos, esse caso do Peru se assemelha aos do Brasil, Chile, México e Venezuela, no qual é forte e crescente a atuação dessas instituições na área de microfinanças.

Gráfico 13 – Participação das principais IMFs do Peru, segundo o total de clientes (2007)



Fonte: *The Mixmarket*

Nota: CMAC = *Caja Municipal de Ahorro y Crédito*

³¹ A EDPYME é uma instituição financeira não-bancária que atua em vários departamentos do Peru.

O *Banco del Trabajo*, organização financeira fundada em 1994, teve suas ações adquiridas, em 20 de maio de 2008, pelo Grupo *Scotiabank*³² Peru. A compra foi concluída em julho do mesmo ano, quando a transação recebeu a autorização da autoridade monetária no país, a *Superintendencia de Banca, Seguros y AFP* (SBS). Assim, o *Banco del Trabajo* foi transformado em uma entidade financeira a ser operada como subsidiária do Grupo, embora mantendo sua especialização em microempresas e crédito ao consumo das classes C e D, nascendo assim a *CrediScotia Financiera*.

Esse caso ilustra o interesse crescente de bancos internacionais gigantes na aquisição de rentáveis IMFs, revelando que a indústria bancária mundial vem aprendendo a obter retornos dos serviços microfinanceiros. Para se ter uma idéia, o *Banco del Trabajo* aparecia, desde 1994, como o mais lucrativo banco do sistema financeiro peruano. Dados de 2004 mostravam uma rentabilidade de 30%. Considerando a importância das microempresas no Peru, que emprega 80% da PEA, e um acesso ao crédito inferior a 5%, investir nesse segmento traz muito boas perspectivas de retorno para o *Grupo Scotiabank*.

No início de 2009, a instituição possuía 75 agências, sendo 30 em Lima e 45 nas demais províncias e movimentava um total de ativos de US\$ 434 mil, oferecendo produtos como o crédito, hipotecas, cartões de crédito, poupanças e depósitos a prazo.

É interessante notar a queda do valor do empréstimo médio da *CrediScotia* a partir de 2006, bem como o aumento da percentagem de mulheres clientes, desde 2004. Esse valor vinha se elevando desde 2003, quando era de US\$ 625, alcançou US\$ 700 em 2005 e caiu para US\$ 449 em 2007. Já a percentagem de mulheres clientes era 40% em 2003, alcançou 46,9% em 2006 e em 2007 estava em 46,2% (THE MIXMARTKET).

O *Mibanco*, a segunda maior IMF do Peru em termos de clientes e a 8ª maior da LAC por sua carteira ativa, é outro exemplo de banco comercial voltado à oferta de produtos de crédito e poupança para microempreendedores. Essa instituição financeira foi criada em 1998, por meio da aquisição das operações financeiras da ONG *Acción Comunitaria del Peru* (APC), que trabalhava assistindo a microempreendedores

³² O Grupo Scotiabank Perú é uma filial do *The Bank of Nova Scotia* (o *Grupo Scotiabank*), uma das instituições financeiras internacionais mais importantes das Américas e do mundo. O grupo opera em 11 países da América Latina: Chile, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Perú y Puerto Rico, além de contar com participações minoritárias na Venezuela e possuir um escritório de representação no Brasil (sítio oficial do Grupo na Internet).

peruanos há 33 anos. A *Acción Comunitaria del Perú*, *ProFund Internacional*, *Acción Internacional*³³ (de quem é hoje afiliada), *Banco de Crédito*, *Banco Wiese Sudameris* e a *Andean Development Corporation* são os parceiros fundadores do *MiBanco*, como mostra MONZONI (2006).

É notório o crescimento da instituição, que operava com uma carteira ativa de US\$ 17,5 milhões em 1997, chegou a US\$ 109 milhões em 2002, quadruplicou essa carteira em 2006 (US\$ 388,4) e em 2007 alcançou notáveis US\$ 600,9 milhões. Nesse mesmo período o número de clientes saiu de 21,8 mil em 1997 para 221,8 mil em 2006 e 286 mil em 2007. Assim, podemos afirmar que o crescimento de sua carteira ativa foi de 3.334%, enquanto que a elevação do número de clientes foi de 1212%.

Porém, observa-se também uma elevação do valor do empréstimo médio do *MiBanco*, que era de US\$ 579 em 1997, caiu nos dois anos seguintes, mas assumiu uma trajetória de elevação, ultrapassando US\$ 1000 em 2004 e em 2007 foi de US\$ 1.749, conforme se observa no sítio do *The Mixmarket* na Internet.

Aproximadamente 27% de seus clientes estão abaixo da linha nacional de pobreza, mas quando se considera a linha de pobreza de Lima, onde o *MiBanco* concentra suas atividades, o valor sobe para 49% (MARULANDA & OTERO, 2005). Esse percentual é bastante elevado, mas se compararmos com a informação de que quase 40% da população da capital vive abaixo da linha de pobreza, os impactos de sua atividade deixam um enorme espaço de atuação na luta contra a pobreza, posto que os extremamente pobres vivem em áreas rurais e suas atividades estão focadas na área urbana (BERGER, OTERO & SCHOR, 2006).

Seguindo o sucesso da *Compartamos* (México), o *MiBanco* lançou papéis na bolsa de valores para financiar suas operações. Para tal, a instituição usou as garantias da *U.S. Agency for International Development* (USAID) e da *Corporación Andina de Fomento* (CAF) para lançar \$10 milhões de *Nuevos Soles* (Novo Sol, moeda local) no mercado peruano. Essas mudanças sinalizam as transformações que a indústria de microfinanças vem sofrendo na região.

³³ A *ACCION Internacional* possuía 35 instituições de microfinanças afiliadas na América Latina e Caribe, Ásia e África, em 2009. No Brasil, suas afiliadas são o *Crediamigo* (Banco do Nordeste) e o *Real Microcrédito*.

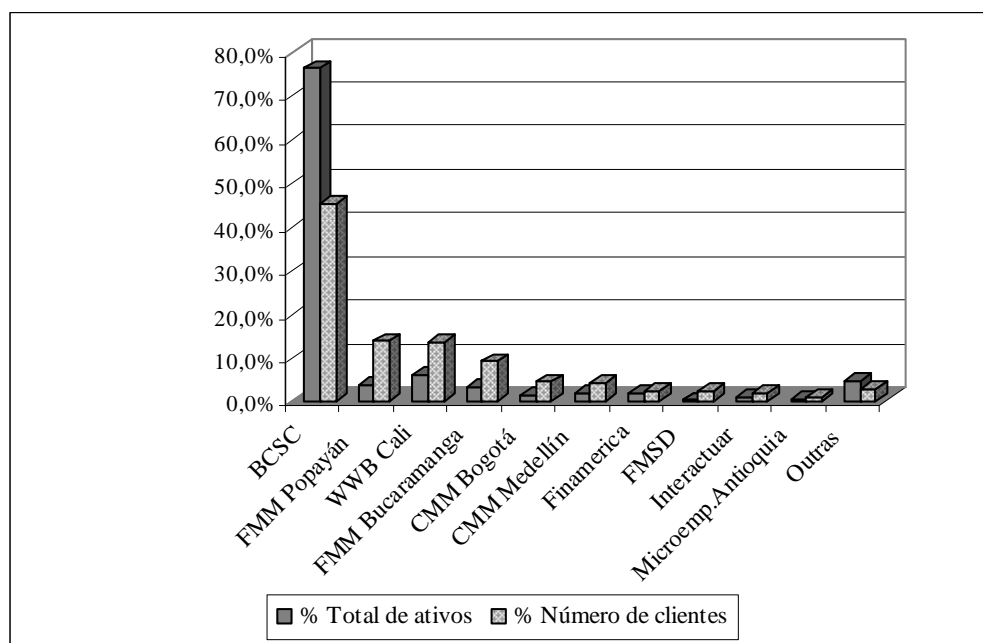
Por fim, como já se afirmou anteriormente, o papel das instituições financeiras não bancárias (NBFIs) é também muito importante, não apenas por serem 52% das IMFs atuantes nas microfinanças do país, mas por possuírem 49% dos clientes e 69% do total de ativos, conforme análises realizadas a partir de dados do *The Mixmarket*.

Dentre as NBFIs, destaca-se a *Caja Municipal de Ahorro y Crédito* (CMAC), uma rede de agências com filiais em todo o Peru. As CMAC atendem mais de 681 mil clientes e possuem cerca US\$ 1,7 bilhões de crédito ativo nas suas filiais em Arequipa, Cusco, Del Santa, Huancayo, Ica, Maynas, Paita, Piura, Sullana e Tacna.

Outro país com elevado percentual de pessoas abaixo da linha de pobreza, representando 46,8% da população em 2005 (CEPAL, 2008), e no qual se desenvolvem importantes programas de microfinanças da América Latina e Caribe é a **Colômbia**. Em 2008, foi apontada como o quinto melhor ambiente para o desenvolvimento das microfinanças na região, segundo a EIU. Importantes melhoras em seu marco regulatório e no clima de investimento vinham se verificando até 2008, embora esse tenha sido apontado como o principal ponto fraco do país no campo das microfinanças. Ainda que suas normas de regulamentação para o setor possam ser aperfeiçoadas, elas são avaliadas como satisfatórias, assim como a capacidade de supervisão e controle, o que faz o país ser bem avaliado. Porém, uma das necessidades urgentes é melhorar o mercado de capitais e o sistema judicial, bem como agilizar as normas de contabilidade e de transparência, com a adoção de normas internacionais (EIU, 2008).

Como já mostrado anteriormente na tabela 14, o *Banco Caja Social* (BCSC) é a 5ª maior IMF da região, com 728.187 clientes, o que representava 45% do total de pessoas beneficiadas pelas microfinanças no país em 2007. O volume de ativos empregados na atividade também é muito expressivo, totalizando US\$ 3,1 bilhões, o que representava 76% do total de ativos das IMFs na Colômbia, como se visualiza no gráfico 14.

Gráfico 14 – Principais IMF's da Colômbia, segundo o total de clientes e o total de ativos (2007)



Fonte: *The Mixmarket*

Notas:

BCSC = *Banco Caja Social Colombia*; FMM = *Fundación Mundo Mujer*; CMM = *Women's World Banking*; FMSD = *Fundación Mario Santo Domingo*; Interactuar = *ex-Famiempresas Antioquia*.

O BCSC é uma instituição pioneira na oferta de empréstimos de menor valor no país, sendo apontado como um dos bancos com atividades de microcrédito com melhores indicadores positivos e em processos de desenvolvimento de práticas e metodologias específicas para as microfinanças, afirma Forte (2006).

Acompanhando as tendências regionais, o valor médio dos empréstimos também vem crescendo nos últimos anos. Em 2005 ele correspondia a US\$ 2500, tendo crescido até 2007 para US\$ 3.246, embora tenha caído para US\$ 2.759 em 2008. Esses valores são muito superiores aos da *Fundación Mundo Mujer (FMM) Popayán*, que correspondiam a US\$ 474 em 2005 e a US\$ 629 em 2008. A *FMM Popayán* é a segunda maior IMF da Colômbia, com 242.563 mil clientes em 2008. Essas duas IMF's detêm 60% dos clientes e juntas correspondem a 80% do total de ativos das microfinanças no país.

Por fim, destacam-se o Brasil e o Chile, países cujos programas de microfinanças serão analisados nos próximos capítulos, à luz do papel do capital social na redução de pobreza nesses contextos.

CAPÍTULO VII

MICROFINANÇAS NO BRASIL E NO CHILE: O PAPEL DO ESTADO E O AMBIENTE DA OFERTA DE MICROCRÉDITO

O presente capítulo destaca o papel do Estado para o desenvolvimento das microfinanças no Brasil e no Chile e oferece um panorama geral sobre sua oferta nos dois países.

O capítulo aborda os fatores que favorecem essa atividade em cada contexto e, posteriormente, apresenta o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) no Brasil e as características gerais do ambiente para o desenvolvimento das microfinanças no Chile. Mostra-se que, apesar de seu ambiente para o desenvolvimento das microfinanças ser semelhante ao do Brasil, o frágil marco regulatório do Chile é um dos principais obstáculos para o desenvolvimento das microfinanças no país. Em contrapartida, suas principais instituições de microfinanças estão organizadas na *Red para el Desarrollo de las Microfinanzas en Chile (Redmicrofinanzas)*, criada em 2001, organizando as principais IMFs do país visando articular esforços em favor do desenvolvimento da atividade no país.

Sobre a oferta de microcrédito, destaca-se sua composição e a participação dos bancos, ONGs e outras instituições em cada contexto.

7.1. O Estado e as microfinanças no Brasil

As microfinanças no Brasil expandiram-se notavelmente a partir do final dos anos noventa. Dentre os fatores que favoreceram essa expansão, Kumar (2003) destaca o apoio político, o lançamento do programa Crediamigo e o apoio financeiro do BNDES. Silva (2007: 59), por sua vez, analisa a atuação do poder público em políticas e programas de microcrédito, classificando em três tipos as ações em nível federal e subnacional: “a) ações regulatórias, que se referem às alterações na regulação da atividade; b) ações em primeiro piso, caracterizadas pela operação direta da concessão

de crédito; e c) ações de segundo piso, caracterizadas pelo suporte às operações de primeiro piso com apoio técnico ou financeiro”.

Essas ações federais de promoção do microcrédito no país estão resumidas no quadro 6 e detalhadas a seguir.

Quadro 6 – Principais ações do governo federal para promoção do microcrédito

TIPO DE AÇÃO	ANO	INSTITUIÇÃO	AÇÃO
Regulatórias	1999	Ministério da Justiça	Lei das OSCIP
	1999	Banco Central	Resoluções das SCM
	2003	CMN	Resolução 3109/2003, direciona 2% dos recursos do compulsório para operações de crédito para população de baixa renda
	2005	PNPMO	Criação do PNPMO
Primeiro Piso	1997	BNB	Criação do programa Crediamigo
Segundo Piso	1996	BNDES	Criação do PCPP
	2001	SEBRAE	Lançamento do edital público de apoio às instituições de microcrédito
	2001	BNDES	Criação do PDI
	2003	BNDES	Interrupção do financiamento das instituições de microcrédito
	2006	BNDES, Banco Popular do Brasil, CAIXA	Financiamentos para instituições de microcrédito

Fonte: Silva (2007: 64)

O apoio político mencionado por Kumar (2003) constitui-se de mudanças legais e regulamentares que permitiram a expansão do financiamento via microcrédito, como a introdução das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), supervisionadas pelo Ministério da Justiça, e das Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCMs), supervisionadas pelo Banco Central. Essas instituições passaram a ser autorizadas a fazer operações de microfinanças, as quais até 1999 só podiam ser concedidas por ONGs sem fins lucrativos, restringindo seu financiamento a donativos e limitando tecnicamente as práticas de empréstimo a “tetos irrealistas de taxas de juros sob a Lei de Usura do Brasil” (KUMAR, 2003: 17). De acordo com essa lei (Decreto nº. 22.626, de 07/04/1933), a prática de taxas de juros acima de 12% ao ano somente era permitida no Brasil para instituições do Sistema Financeiro Nacional.

Silva (2007) lembra que um importante fator de estímulo ao desenvolvimento do microcrédito é a cobrança de taxas de juros que permitam sua sustentabilidade, cobrindo os custos de concessão de crédito, caso contrário o microcrédito precisará ser subsidiado permanentemente. A criação das novas instituições representou também a

superação desse limite, posto que as mesmas foram autorizadas a operar com taxas acima dos 12% aa..

Esse apoio político faz parte do que Silva (2007) chama de ações regulatórias em nível federal, a elas acrescentando a Resolução 3109/2003 do Conselho Monetário Nacional (CMN), que direciona 2% dos recursos dos depósitos compulsórios das instituições financeiras para operações de crédito para população de baixa renda, e a criação do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNPMO), que implicou no seu reconhecimento como política pública de desenvolvimento social e econômico, conforme será detalhado em seção específica.

O lançamento do programa Crediamigo, em 1998, pelo Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB), por sua vez, foi outra ação importante no sentido de estimular as microfinanças no país. Trata-se de uma ação de primeiro piso, ou seja, voltada diretamente ao atendimento do público. Esse banco público federal opera o maior programa de microcrédito do país, atuando na região Nordeste, além dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo e do Distrito Federal. A partir de 2009, o programa passou a ser operacionalizado no Rio de Janeiro, em parceria com o VivaCred, cujas ações serão abordadas na seção sobre as experiências de microcrédito no país. A utilização da metodologia de bancos comunitários e a incorporação de outros princípios da boa prática de microfinanças pelo Crediamigo serviu de “efeito-demonstração” por ser esse um caso de sucesso no país, estimulando o surgimento de outros programas.

Por fim, Kumar (2003) menciona o apoio financeiro ativo do governo, por meio do crédito oferecido pelo BNDES à taxa de juros de longo prazo (TJLP), que foi estendido a instituições de microfinanças emergentes, reduzindo seus custos de financiamento.

Essa, em verdade, faz parte das ações de segundo piso mencionadas por Silva (2007), voltadas ao apoio técnico e financeiro das instituições operadoras de microfinanças. Além dessa, o autor destaca outras ações, como se viu no quadro 6. A primeira foi a criação do Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP), pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), em 1996, o primeiro programa federal de apoio ao setor voltado para disponibilizar recursos financeiros às IMF. Com empréstimos de longo prazo, esse programa financiou 32 organizações até o final do ano 2002, totalizando 42 milhões de reais, além de ter promovido a

sistematização da metodologia de contratos individuais, utilizada pela Instituição Comunitária de Crédito Portosol.

A segunda foi a criação, também pelo BNDES, do Programa de Desenvolvimento Institucional (PDI), em 2001, voltado ao fortalecimento da atuação das instituições por meio da assistência técnica, sistematização de informações e doação de equipamentos e *softwares*.

No mesmo ano, o SEBRAE Nacional lançou um edital público para apoiar projetos de iniciação, expansão operacional e desenvolvimento institucional de organizações de microcrédito, tendo prestado assistência a 36 organizações.

Outra ação importante do período foi a criação do Banco Popular do Brasil, uma subsidiária do Banco do Brasil para operar microempréstimos com créditos não necessariamente voltados ao investimento produtivo. Modelos semelhantes foram adotados por programas de microcrédito como o Caixa Aqui, da Caixa Econômica Federal, ou parcerias, do tipo correspondente bancário, como o Banco Postal, dos Correios/Banco Bradesco.

Entre 2003 e 2004 nenhum recurso foi repassado às instituições de microcrédito pelo BNDES, marcando a interrupção das ações da instituição para promoção do microcrédito, pois seu então presidente Carlos Lessa acreditava que as taxas cobradas eram abusivas (MONZONI NETO, 2006).

A partir de 2005, no entanto, foram retomadas as operações de crédito para instituições de microcrédito via BNDES, por meio de ações articuladas pelo PNMPO.

7.1.1. Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO)

O Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) foi criado no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego e instituído pela Lei no 11.110, de 25 de abril de 2005.

Voltado para o atendimento das necessidades financeiras de pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, por meio de metodologia específica, o PNMPO tem como objetivos:

- a) “Incentivar a geração de trabalho e renda entre os microempreendedores populares.
- b) Disponibilizar recursos para o microcrédito produtivo orientado.
- c) Oferecer apoio técnico às instituições de microcrédito produtivo orientado, com vistas ao fortalecimento institucional destas para a prestação de serviços aos empreendedores populares” (BRASIL, 2009).

Assim, além de disponibilizar recursos para o microcrédito produtivo orientado, o PNMPO também assumiu o papel de articulador entre os bancos, as instituições de microcrédito e outros operadores dos recursos públicos e privados e de estruturador do setor das microfinanças no país (PEREIRA, 2007).

Sua criação foi o resultado de uma proposta de política apresentada à Presidência da República em 2003 por instituições de microcrédito, especialmente aquelas membros da Associação Brasileira dos Dirigentes de Entidades Gestoras e Operadoras de Microcrédito, Crédito Popular Solidário e Entidades Similares (ABCRED).

Com o PNMPO, o microcrédito passou a ser reconhecido como política pública de desenvolvimento social e econômico, funcionando como mecanismo de combate à pobreza e à exclusão social no país.

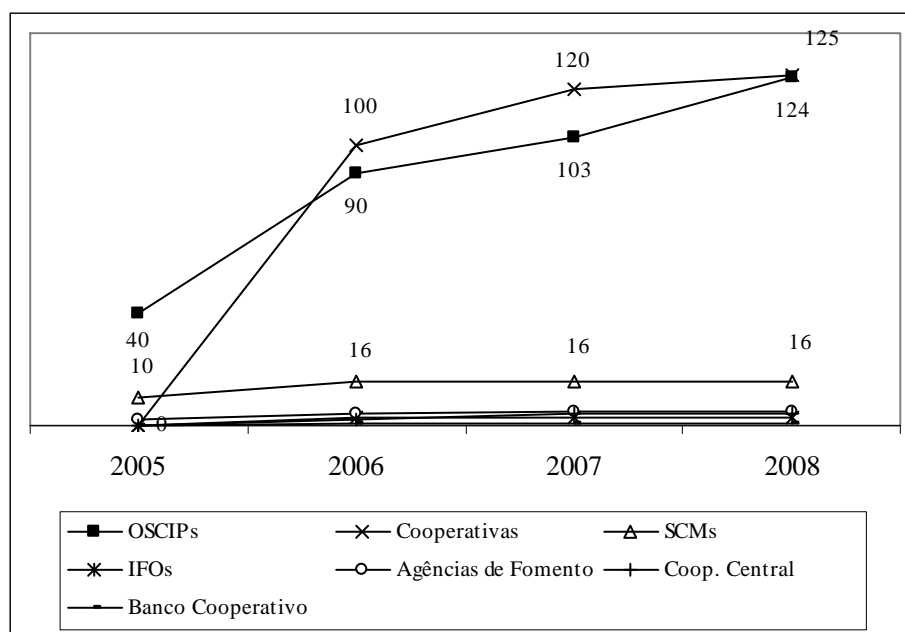
Para fazer parte do programa, as instituições podem se habilitar como Instituições de Microcrédito Produtivo Orientado (IMPO) ou Agente de Intermediação (AGI). As primeiras podem ser cooperativas de crédito singulares, agências de fomento, sociedades de crédito ao microempreendedor e OSCIPs e devem ofertar e orientar o microempreendedor sobre o crédito, para que sua atividade seja sustentável:

“As IMPO são responsáveis pelo atendimento ao microempreendedor, oferecendo-lhe além do crédito, orientação, no que se refere às condições de acesso ao crédito, mas também à gestão econômica e financeira do seu empreendimento, de tal modo que lhe permita, gradativamente, torná-lo mais sustentado. As AGI, por sua vez, são, prioritariamente, organizações às quais cabe o papel de financiar a atuação das IMPO” (sítio oficial do PNMPO na Internet, 2008).

O programa tem como fontes de recursos o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e a parcela dos recursos dos depósitos à vista destinados ao microcrédito (Art. 1º da Lei no 10.735, de 11/09/2003). Em 2009, atuavam com os recursos do FAT: o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal, o Banco do Nordeste, o Banco da Amazônia e o BNDES – instituições financeiras oficiais de que trata a Lei nº 8.019, de 11 de abril de 1990. Com a parcela dos recursos de depósitos à vista, por sua vez, podem se habilitar: os bancos comerciais, os bancos múltiplos com carteira comercial e a Caixa Econômica Federal.

O número de instituições habilitadas ao PNMPO vem crescendo, como se observa no gráfico seguinte.

Gráfico 15 – Evolução do número de instituições habilitadas no PNMPO, segundo o tipo (2005-2008)



Fonte: PNMPO, 2009

As OSCIPs, as cooperativas e as SCMs são os principais tipos de instituições habilitadas para operar o microcrédito produtivo orientado no país. Em 2008, das 278 instituições, essas totalizavam 124, 125 e 16, respectivamente. As demais eram três

IFOs (instituição financeira oficial federal), cinco agências de fomento, quatro cooperativas centrais e um banco cooperativo.

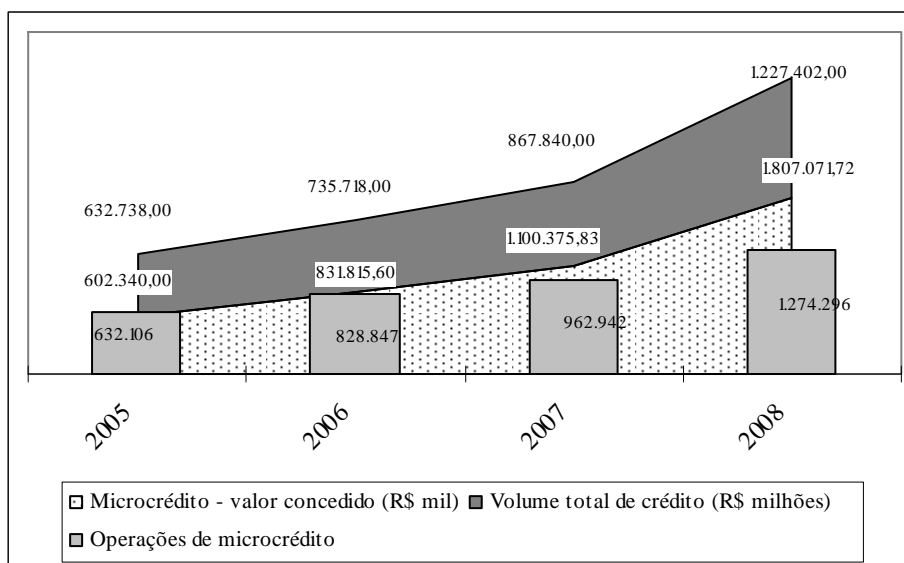
As OSCIPs com finalidade creditícia geralmente são programas de microcrédito operados com participação societária do governo (prefeituras municipais, em grande parte dos casos) e organizações privadas. Com a introdução desse modelo após 1999, a maior parte das ONGs que operavam microcrédito no país transformaram-se em OSCIPs. Essas, juntamente com as SCMs, foram criadas em 1999 e autorizadas a fazer operações de microfinanças a partir de então.

As cooperativas de crédito, por sua vez, algumas formadas um século atrás nos estados do sul do Brasil, são outro importante tipo de instituição no microcrédito produtivo orientado (MPO). Até os anos 1990, essas, assim como as ONGs, eram as maiores ofertantes de microcrédito no Brasil, “tendo se especializado em realizar pequenos créditos para atividades produtivas de pessoas que não tinham acesso ou tinham muita dificuldade de acesso ao sistema financeiro formal” (SILVA, 2007: 21).

Em grande parte dessas instituições, “os procedimentos formais e o uso formal de garantia costumam estar ausentes, porque o conhecimento que o grupo tem de seus membros fornece o seguro adicional necessário em lugar de fianças”, afirma Kumar (2003: 17).

Desde a criação do PNMPO, em abril de 2005, foram realizadas 3,7 milhões de operações de microcrédito, com a concessão de R\$ 4,34 bilhões no âmbito do Programa. A evolução anual dessas operações pode ser visualizada no gráfico a seguir.

Gráfico 16 – Volume total de crédito no Brasil, total de operações de microcrédito e valores concedidos no âmbito do PNMPO (2005-2008)



Fonte: PNMPO, 2009

Em valores correntes, o valor de crédito concedido para o MPO triplicou entre 2005 e 2008, já a quantidade de operações no país teve um crescimento de 101,6% entre esses anos. Em 2008, foram realizadas 1.274.296 operações e concedido empréstimos superiores a R\$ 1,8 bilhões. O valor do MPO representou uma média de apenas 0,12% do crédito total oferecido pela economia brasileira no período, que foi de R\$1,2 trilhões.

Entretanto, comparativamente à expansão de 194% do crédito total na economia brasileira, o crescimento do microcrédito produtivo orientado no período foi superior. Esse é um indicador positivo, pois é um dos fatores que poderá permitir a expansão do acesso financeiro no país. Para Kumar (2003), a viabilização desse acesso depende de políticas direcionadas à expansão do acesso ao mercado financeiro visando à participação eficiente dos grupos excluídos nos mercados financeiros. Segundo o autor, essa política deveria ir além dos esforços para instalar um posto de serviços em cada área geográfica amplamente definida, mas também se concentrar na identificação de vizinhanças carentes. Dentre as estratégias para alcançar a comunidade, o autor propõe a adoção de novas tecnologias e metodologias para empréstimos, o fortalecimento dos relatórios de crédito, a facilitação do uso das garantias de crédito e a oferta de serviços compatíveis com o incentivo. Essas, por sua vez, deveriam fazer parte de uma política sólida e global para os setores financeiro e macroeconômico que envolvessem também reformas regulatórias.

Nesse contexto, pode-se afirmar que o microcrédito e suas reconhecidas práticas podem ser um bom canal para expandir o acesso não apenas ao crédito, mas aos serviços financeiros no país.

Outras características do microcrédito no país, reveladas pelo PNMPO, mostram como ele vem contribuindo para dar acesso a grupos sociais não favorecidos pelo crédito convencional: 64% dos clientes são mulheres, 96% são microempreendedores informais, 96% dos empréstimos são para financiamentos e que 78% desses são para capital de giro e concentram-se no comércio, quando se considera o ramo de atividade, conforme se observa na tabela a seguir.

Tabela 20 – Características do microcrédito produtivo orientado no Brasil (2007-2008)

CARACTERÍSTICA	2007	2008
Pessoal envolvido		
Agentes de Crédito	2.800	-
Administrativos	1.099	-
Gerentes, estagiários e outras funções	1.218	-
Total	5.117	-
Perfil dos Clientes ativos		
Total	513.032	640.448
Mulheres	63,30%	64%
Homens	36,70%	36%
Clientes Formais ou informais		
Microempreendedores informais	94,68%	96,37%
Microempreendedores formais	4,24%	3,63%
Não declarados	1,08%	-
Carteira ativa		
Financiamentos	R\$ 502.196.847,31	-
Troca de cheques	R\$ 20.098.364,76	-
Total	R\$ 522.295.212,10	-
Finalidade dos financiamentos		
Capital de giro	77,80%	-
Investimento fixo	17,30%	-
Ramo de atividade		
Comércio	77,62%	89,30%
Serviços	14,54%	7,20%
Indústria	4,97%	2,80%
Agrícola*	1,69%	0,70%
Outras	1,18%	-
Valor Médio do Crédito Concedido	R\$ 1.142,11	R\$ 1.418,09

Fonte: PNMPO

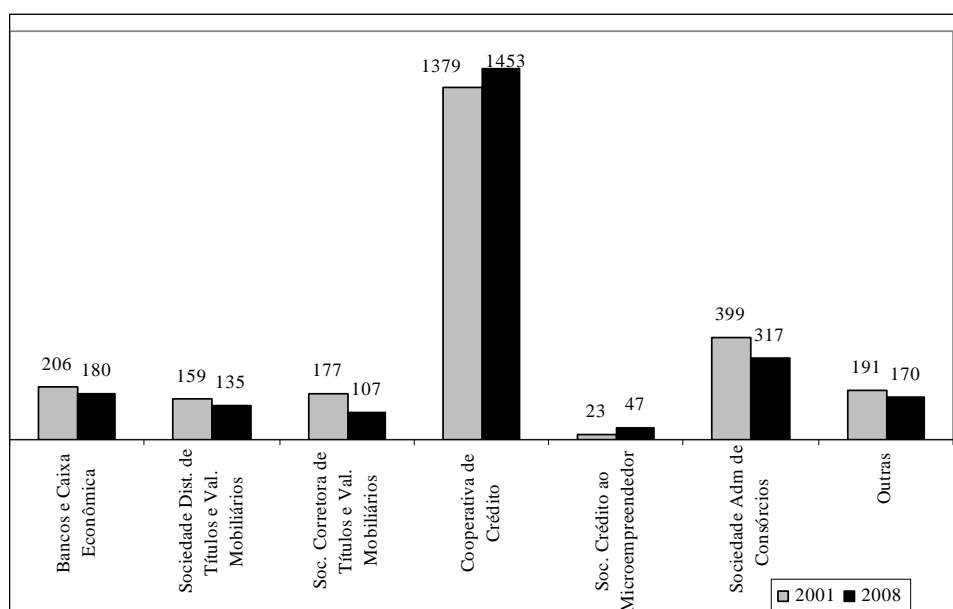
7.2. Oferta de microfinanças no Brasil³⁴

O setor financeiro brasileiro é, sem dúvida, o maior e mais desenvolvido da América Latina e Caribe. Nele, é forte a presença dos bancos, enquanto outros tipos de instituições financeiras têm papel diminuto, especialmente as instituições de microfinanças ou cooperativas de crédito.

No entanto, a seção anterior mostrou que a partir do final dos anos noventa as microfinanças no Brasil expandiram-se notavelmente. Por outro lado, esse crescimento vem ocorrendo em toda América Latina e Caribe desde o final dos anos oitenta, tornando-a a região com maior número de instituições de microfinanças (IMFs) no mundo, como se viu no capítulo VI.

Quando se observa o total de instituições em operação no sistema financeiro nacional (SFN), verifica-se uma queda do número de bancos e um aumento do total de cooperativas de crédito e de sociedades de crédito ao microempreendedor (SCM), conforme o gráfico 17.

Gráfico 17 – Total de instituições, segundo segmento do sistema financeiro brasileiro (2001 e 2008)



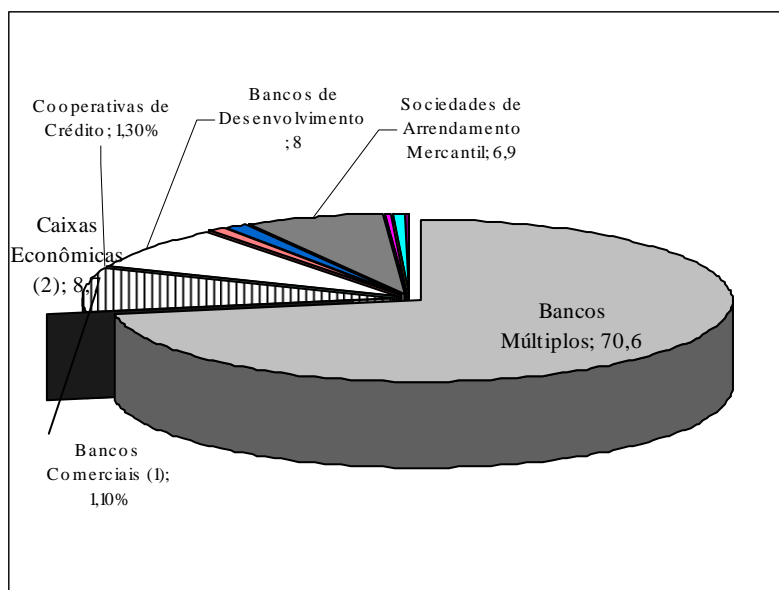
Fonte: Banco Central (2009)

³⁴ A oferta de microfinanças no país não se restringe ao microcrédito produtivo orientado, esse definido no capítulo V. Dessa forma, alerta-se o leitor que alguns dados aqui apresentados podem divergir da seção anterior, por se tratar de um conjunto mais amplo de atividades.

Embora em menor número, os bancos desenvolvem as operações mais abrangentes e altamente lucrativas do SFN, tendo sua participação percentual nas operações de crédito sido superior a 97% em 2006, com o Banco do Brasil sendo responsável por mais de 20%. Já as cooperativas de crédito foram responsáveis por apenas 2,26% do total.

Considerando as participações percentuais nos ativos totais do SFN, os bancos representam a maior parcela (gráfico 18). Em 2006, 70,6% desses ativos estavam nas mãos dos bancos múltiplos, 8,7% com as caixas econômicas (inclusive as estaduais) e 6,9% com as sociedades de arrendamento mercantil, enquanto que as cooperativas de crédito detinham apenas 1,3% e as sociedades de crédito ao microempreendedor (SCM) 0,003%.

Gráfico 18 – Participação percentual dos diversos segmentos nos ativos totais do SFN (2006)



Fonte: Banco Central do Brasil

Ainda que extremamente pequeno se comparado aos demais setores do SFN, o aumento da importância do microcrédito pode ser medido pelo crescimento da carteira de empréstimos e da base de clientes dos principais fornecedores de microfinanciamento, mostrados na tabela 20.

Dentre os principais tipos de instituições de microfinanças (IMFs) no país, além das SCMs e das cooperativas que, junto com as OSCIPS, se destacam na concessão do microcrédito produtivo orientado como se viu na seção anterior, encontram-se as listadas na tabela 21.

Tabela 21 - Composição da oferta de microfinanças no Brasil (Dez/2007)

Tipo	Entidades	Clientes	Clientes (%)	Valor médio dos empréstimos (R\$)	Total emprestado (R\$ milhões)	Participação no total emprestado (%)
SCMs	53	20.145	1,9	2.531,92	51,01	4,3
ONGs, OSCIPS e fundos públicos	143	94.856	8,9	724,47	68,72	5,8
Crediamigo	1	299.975	28,2	782,07	234,60	19,7
Cooperativas de microempresários	27	64.637	6,1	3.921,06	253,45	21,3
Bancos privados	4	65.587	6,2	1.680,00	78,70	6,6
Recursos direcionados	-	518.182	48,7	970,74	503,02	42,3
Total	228	1.063.382	100,0	1.768,38	1.189,50	100,0

Fonte: Elaborado a partir de informações de SOARES & SOBRINHO (2008: 30).

Como se observa, as ONGs, as OSCIPS e os fundos públicos são as entidades de maior número, com 143 das 228 IMFs no país, em 2007. Já em termos de número de clientes e total emprestado, o programa Crediamigo é, sem dúvida, uma das principais referências no país, tendo participado com cerca de 20% do valor emprestado e seus quase 300 mil clientes representam aproximadamente 28% dos beneficiários das microfinanças no Brasil.

AS SCMs e as cooperativas de microempresários são as instituições que se destacam nos maiores valores médios dos empréstimos, enquanto que o Crediamigo e as ONGs, OSCIPS e fundos públicos têm menores valores médios.

Por fim, as operações de recursos direcionados são aquelas com maior número de clientes (49%) e maior participação no total emprestado (42%). Essas operações de crédito para população de baixa renda são aquelas cujo *funding* é originário dos 2% dos compulsórios, conforme já explicado anteriormente (Resolução 3109/2003, do CMN).

Outro dado importante sobre a oferta de microcrédito no Brasil é sua taxa de inadimplência, calculada com base nos créditos em atraso há mais de 30 dias. O Prêmio Itaú Empreendedor de 2005 (FONTES, ROCHA & THEDIM, 2006) realizou um estudo com 39 instituições de microcrédito no país e revelou que ela varia entre 1% e 22%,

com mediana de 3,8% e média de 4,5%, sendo mais alta nas regiões sul e nordeste, conforme a tabela 22 mostra.

Tabela 22 – Taxa de inadimplência das instituições de microcrédito no Brasil, por região (2005)

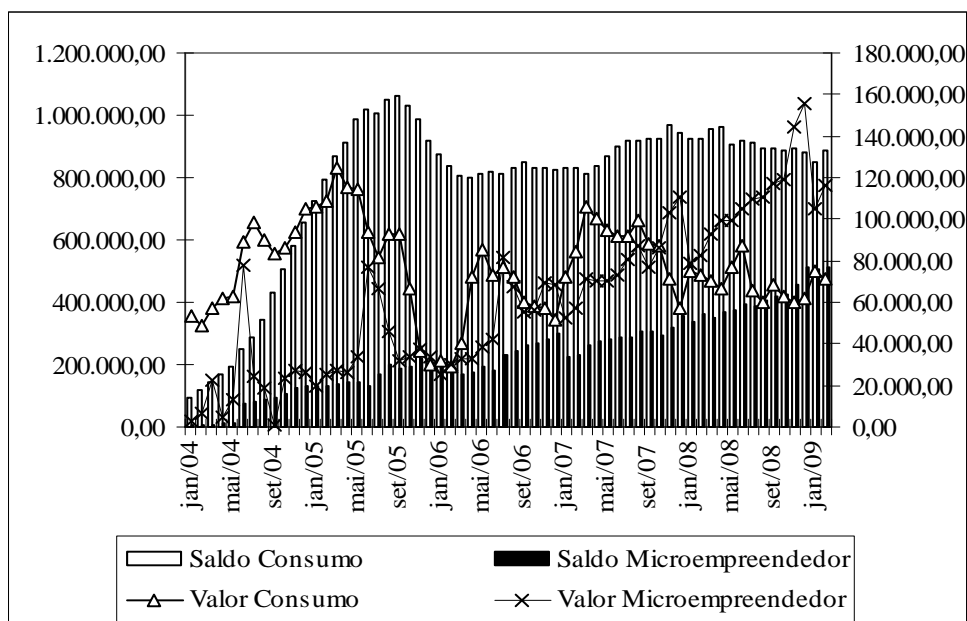
Região	Taxa
Centro-Oeste	2,9
Nordeste	4,5
Norte	3,2
Sudeste	3,7
Sul	5,8
Brasil	4,5

Fonte: Prêmio Itaú de Apoio ao Empreendedor

Por fim, destaca-se que a maior parte dos recursos do microcrédito é direcionada ao consumo, e não a microempreendedores. No entanto, essa lógica se inverte a partir de outubro de 2007, quando o valor mensal contratado para microempreendedores supera o valor para o consumo, em queda, embora o saldo dessa carteira seja maior, como se visualiza no gráfico 19.

Em fevereiro de 2009, o valor mensal contratado para microempreendedores foi de R\$ 116 milhões, enquanto para consumo foi de R\$ 71,4 milhões. Já o saldo dessa carteira era de R\$ 886,4 milhões, contra R\$ 512,7 milhões da carteira microempreendedor.

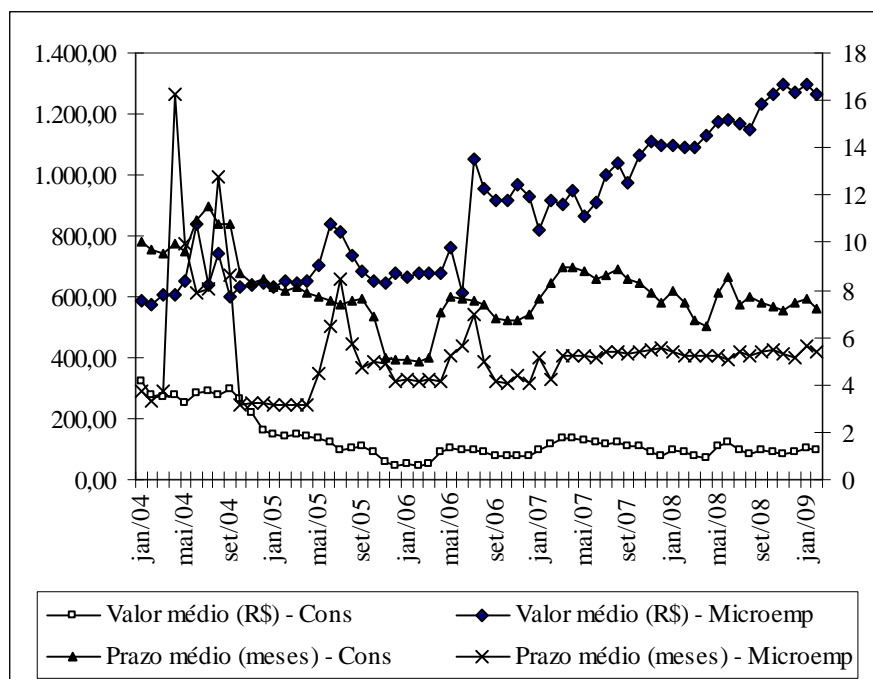
Gráfico 19 – Recursos direcionados ao Microcrédito - Saldo da carteira e valor contratado no mês para Consumo e Microempreendedor, em R\$ 1.000,00 – Brasil, jan/2004 a fev/2009



Fonte: Banco Central do Brasil.

Quanto ao valor médio, o gráfico 20 mostra que os empréstimos para consumo são menores que os para microempreendedores, os quais ficaram, em 2008, em R\$92,87 e R\$1.179,00, respectivamente. Considerando os prazos médios, no entanto, os resultados se invertem, com 7,5 meses para consumo e 5,3 meses para microempreendedores, em 2008.

Gráfico 20 – Recursos direcionados ao Microcrédito - Saldo da carteira e valor contratado no mês para Consumo e Microempreendedor, em R\$ 1.000,00 – jan/2004 a fev/2009



Fonte: Banco Central do Brasil.

O número de operações de crédito é um dos fatores que nos evidencia que a cobertura dos programas de microcrédito ainda é pequena no país. Apesar aceleração rápida após a década de 1990, a penetração das microfinanças no Brasil ainda é fraca, especialmente se comparada aos países vizinhos. No capítulo VI mostrou-se que em países grandes como o Brasil e o México a taxa de atendimento das microempresas por instituições de microfinanças é inferior a 2%. Já em países menores como a Bolívia, Nicarágua, El Salvador e Paraguai, a taxa de penetração de mercado é de 163%, 72%, 69% e 36%, respectivamente. Assim, Castello & Dannel (2006) concluem que o nível de penetração das microfinanças na LAC é inversamente proporcional ao tamanho de seus países, sendo mais alto nos menores.

Outros autores também chamam a atenção para a baixa taxa de crescimento da carteira de pequenas IMFs individuais (exceto o Crediamigo, do BNB). Grande parte do crescimento das microfinanças no país deve-se mais ao estabelecimento de novas instituições do que a uma expansão rápida das existentes: “indicadores de crescimento para as carteiras das IMFs apoiadas pelo BNDES mostram um crescimento anual nominal de 22% ao ano, muito mais baixo para IMFs maiores” (KUMAR, 2003: 18).

Esse crescimento lento e a grande demanda não atendida são paradoxais, como também concordam Paiva & Galiza (2002) ao concluírem que o mercado de microfinanças é relativamente pequeno e pouco desenvolvido no Brasil, com sua estrutura institucional ainda claramente insuficiente para o atendimento da demanda, não obstante seus elevados índices de pobreza.

Um dos fatores responsáveis que podem explicar esse paradoxo seriam as dificuldades encontradas pelas IMFs para expandir o alcance aos potenciais tomadores, especialmente quando não têm uma rede de agências (KUMAR, 2003). Dessa forma, a participação do setor financeiro tradicional é fundamental para a expansão do microcrédito, defendem Soares & Sobrinho (2008), dada sua grande capacidade de gerar *funding* no curto prazo. Ademais, o volume total de crédito no Brasil é inferior aos países de renda similar, além de se observar uma baixa qualidade dos empréstimos. O mercado de crédito brasileiro privilegia mais o consumidor do que o produtor, os empréstimos são mais de curto que de longo prazo, além de atenderem mais à alta que à baixa renda e de cobrar uma das maiores taxas de juros do mundo (NERI, 2008). Esses fatores refletem-se na oferta de microfinanciamentos.

Não obstante esse mercado de microfinanças ainda ser pouco desenvolvido no país, algumas experiências se destacam, como o Crediamigo, do BNB, o modelo do tipo “Banco do Povo”, geralmente desenvolvido por governos estaduais e municipais, bem como incipientes experiências de bancos privados, como exposto próximo capítulo. Antes, no entanto, apresenta-se o microcrédito no Chile.

7.3. O Estado e as microfinanças no Chile

As primeiras experiências de microfinanças no Chile foram implantadas pelas ONGs, nos anos 1980. O contexto era de crise econômica, com a taxa de desemprego tendo alcançado 30% da população economicamente ativa. Na década seguinte, as cooperativas ganharam destaque, mas foi o subsídio dado pelo Estado aos bancos comerciais para ingressar nesse setor e atender à demanda de crédito das microempresas que impulsionou as microfinanças no Chile. Em 1990, o governo chileno criou o FOSIS (*Fondo de Solidaridad e Inversión Social*), cujo objetivo é combater a pobreza no país, como mencionado no capítulo II. O fundo não executa diretamente operações de microcrédito, mas atua como repassador de recursos para ONGs, cooperativas e instituições privadas de microcrédito. Esses recursos são transferidos sem cobrança de taxas de retorno, por meio de concorrência pública, saindo vencedora a instituição que oferecer a menor taxa ao tomador final. Com essas ações, a microempresa no Chile teve reconhecida sua importância na geração de empregos. Paralelamente, esse subsídio de parte dos custos operacionais reduziu o custo das IMFs no país, estimulando a participação de bancos comerciais nesse mercado (DELFINER & PERÓN, 2008).

Atualmente o FOSIS está ligado ao “*Chile Solidario*”, programa de proteção social com foco nas famílias extremamente pobres daquele país, criado em maio de 2002, conforme detalhado no capítulo II. O Programa de Apoio à Microempresa é um dos subsídios monetários do “*Chile Solidario*” e recebe apoio financeiro do fundo.

Outro marco para o desenvolvimento das microfinanças no país foi a criação do Fundo de Garantia para Pequenos Empresários (FOGAPE), em 1980, com a finalidade de garantir até 80% dos créditos concedidos aos microempresários (PÉREZ & FLORES, 2006), o que incentivou o financiamento de bancos e outras instituições.

Outros programas de subsídios microfinanceiros do governo do Chile são o *Programa de Acceso al Crédito* (PAC), criado em 2002, e o *Bono de Articulación Financiera* (BAF), criado em 1996. O primeiro é implementado por meio do *Servicio de Cooperación Técnica* (SERCOTEC), instituição privada criada em 1952, já o BAF é operado pelo *Instituto de Desarrollo Agropecuario* (INDAP), ligado ao Ministério da Agricultura (CURAT, LUPANO & GINESTE, 2007).

Há dois segmentos no PAC: um destinado a fomentar as microfinanças nas entidades sem fins lucrativos, denominadas *Organizaciones Intermediadoras de Desarrollo* (OIDs) pelo programa, e outro destinado a incentivar o crédito dos bancos comerciais às microempresas, denominado *Instituciones Financieras Intermediadoras* (IFIs). O BAF funciona de maneira semelhante, com a diferença que esse trabalha apenas com instituições voltadas ao setor rural.

O sistema de subsídios compreende em o Estado repassar uma quantia fixa de crédito outorgado, cuja finalidade é cobrir os custos operacionais da instituição creditícia – cooperativas, ONGs ou bancos comerciais. Para ter acesso a esses recursos, ocorrem licitações públicas periódicas que outorgam o subsídio às entidades que apresentarem os créditos com menores custos unitários. Esse subsídio em quantia fixa, bem como o sistema de acesso a ele é inovador, como afirmam Curat, Lupano & Gineste (2007).

Os IFIs revelaram-se um estímulo muito eficaz na promoção do “*downscaling*”³⁵ de várias instituições, especialmente as entidades reguladas, as quais representam a maior parte da carteira microfinanceira chilena. Embora os bancos comerciais tenham atendido principalmente às microempresas mais consolidadas, é condição do PAC que os clientes não estejam previamente bancarizados. O subsídio só pode ser concedido três vezes ao mesmo cliente, mas essa quantia é reduzida em 50 % na primeira renovação. Em média, esse subsídio correspondia a US\$ 70 no início de 2006.

O pressuposto desses programas é que é necessária uma dose de subsídio por transação para que se promova o acesso dos microempresários ao mercado de crédito. Dessa forma, pretende-se bancarizar o microempresário de forma permanente e sem subsídios. O subsídio é concedido de forma a reduzir o custo de transação dos bancos e não para a taxa de juros, pois não se pode manter um negócio de longo prazo se ele só se sustenta com subsídios, acreditam os chilenos.

Essa iniciativa pública serviu de catalizador dos interesses dos bancos comerciais nas microfinanças, até que os empréstimos subsidiados passaram a constituir uma proporção cada vez menor da carteira total de microcréditos:

³⁵ O conceito de *downscaling* está relacionado a direcionar as operações da instituição para clientes de baixa renda.

Hasta 2005 los préstamos bancarios desembolsados con la asistencia de SERCOTEC sumaban USD 234 MM, pero en dicho año la banca otorgó entre 5 y 6 créditos sin subsidio por cada préstamo subsidiado. Durante 2006 el gobierno decidió que el tramo IFIs del PAC había ya cumplido su objetivo original, y SERCOTEC se concentra en adelante en la asistencia a OIDs (CURAT, LUPANO & GINESTE, 2007:57).

Então, ao se observar as características dos subsídios e empréstimos nas microfinanças chilenas, percebe-se a orientação do Estado chileno em não intervir diretamente, mas sim impulsionar o desenvolvimento de atores privados no setor. Não há fundos significativos para o Estado atuar no primeiro ou no segundo piso, e sim subsídios, os quais se destinam a cobrir os custos operacionais das instituições e são concedidos de modo competitivo e transparente, como apresentou-se nessa seção.

7.3.1. Ambiente e Regulação das Microfinanças no Chile

O ambiente para o desenvolvimento das microfinanças no Chile é semelhante ao do Brasil. Porém, ainda que seu clima de investimento seja o melhor da LAC, seu marco regulatório fica abaixo do Brasil (EIU, 2008). As microfinanças e o microcrédito não estão explicitamente presentes na legislação financeira do país e a ausência desse marco regulatório impede que suas IMFs acessem fundos, os quais hoje só estão disponíveis por meio de doações, sendo um grave obstáculo para o desenvolvimento da indústria de microfinanças no país (LOZANO, 2008).

Seu ótimo clima de investimento é resultado de um mercado de capitais bem desenvolvido e de um sólido sistema judicial e de normas contábeis, além de uma boa estabilidade política. Mas no que diz respeito a aspectos relacionados especificamente com as microfinanças, observa-se uma baixa capacidade regulatória e de supervisão. Suas IMFs ainda precisam avançar muito em termos de transparência e no uso de normas de contabilidade. Com exceção dos bancos, nem as cooperativas de poupança e crédito, nem as ONGs estão sujeitas a auditorias e fiscalizações.

No Chile, os órgãos reguladores e supervisores do sistema financeiro são o Banco Central, responsável pela condução da política monetária e de juros, e a *Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras* (SBIF), órgão máximo do sistema financeiro, vinculado ao Ministério das Finanças. Apesar de a SBIF

supervisionar e fiscalizar todos os bancos do país conforme determina a *Ley General de Bancos*, somente quatro cooperativas eram fiscalizadas por ela em 2006 (PÉREZ & FLORES, 2006) e cinco em 2009: *Cooperativa de Ahorro y Credito Talagante Ltda* (COOCRETAL), *Cooperativa del Personal de la Universidad de Chile Ltda* (COOPEUCH), *Cooperativa de Ahorro y Credito Oriente* (ORIENCOOP), *Cooperativa de Ahorro y Credito Union Aerea Limitada* (CAPUAL) e a *Cooperativa de Ahorro y Crédito el Detallista Limitada* (DETACOOOP).

Assim, uma das principais características das microfinanças no Chile é a de que, apesar de a intermediação financeira ser uma atividade sujeita à regulação e supervisão especializada, à medida que a atividade de um ofertante de crédito não implique a captação de recursos do público, esses agentes não são alcançados por uma regulação específica.

Morales & Yáñez (2007) mostram que a única exceção a respeito é quando os ofertantes de crédito têm um impacto relevante no funcionamento do sistema de pagamentos, como é o caso dos emissores e operadores de cartões de crédito não bancários, os quais são submetidos a uma supervisão especial por parte da SBIF.

No entanto, há normas de caráter geral, as quais afetam todos os ofertantes de crédito, como é o caso dos direitos do consumidor, bem como a existência de uma taxa de juros máxima (*tasa máxima convencional*), fixada pela SBIF. Essa taxa estabelece que há um limite de juros para ser cobrado nas operações de crédito. Esse juro não pode exceder 50% dos juros correntes no momento de sua fixação, ou seja, ela corresponde a 150% da média das taxas cobradas no mercado. A existência dessa taxa tem sido criticada pelos gestores de programas de microcrédito no país, posto que ela coloca um limite para a competição nesse mercado.

Por fim, outra característica das microfinanças no país é a ausência de canais para que as instituições não reguladas se convertam em IMFs especializadas ou reguladas (*upgrading*) ou se tornem entidades especializadas reguladas (*greenfield*). Ainda que as ONGs possam transformar-se em entidades reguladas, na prática há poucas possibilidades de atender aos requisitos de capital mínimo, constituição de reservas e outros, afirma a EIU.

7.4. Oferta de Microfinanças no Chile: a *Redmicrofinanzas* e os financiamentos a microempreendedores

O Chile é o país da América Latina e Caribe (LAC) com maiores índices de acesso a serviços financeiros da população (28%), só perdendo para a Bolívia (56%), conforme mostra Cueto (2007). É também o país que mais se destaca quanto à penetração das microfinanças no mercado, como discutido no capítulo VI sobre as microfinanças na região. Em termos de instituições, essa taxa, dada pelo número de empréstimos a microempresas sobre o número de pessoas pobres do país, alcança 5,7% (primeiro lugar) no BancoEstado Microempresas e 2,5% (terceiro lugar) no *BanDesarrollo Microempresas* (MIXMARKET, 2008).

O BancoEstado Microempresas é uma subsidiária do Banco do Estado do Chile voltada para as microfinanças. Já o *BanDesarrollo Microempresas* é uma filial do *Banco del Desarrollo*, um banco privado chileno. No país, há três tipos de instituições que atuam no mercado de microcrédito: bancos, ONGs e cooperativas. No entanto, desde 2004 observa-se uma crescente participação de instituições ligadas a grandes lojas (*retails*) locais que vêm atuando nas microfinanças no país: o *Banco Fallabella*, o *Banco Ripley* e o *Banco París*, os quais vinham se dedicando exclusivamente ao crédito para o consumo (PÉREZ & FLORES, 2006).

O quadro descrito na seção anterior, que abordou a regulação das microfinanças no Chile, bem como a redução do financiamento internacional têm diminuído o papel das ONGs nesse segmento no país. Por outro lado, ainda que se observe uma queda da importância dos bancos estatais após a privatização, eles ocupam um importante papel no mercado de microfinanças do país, assim como no Brasil e na Colômbia.

Há mais de 20 bancos operando no sistema financeiro chileno, mas apenas quatro atuam nas microfinanças: o BancoEstado, por meio do BancoEstado Microempresas (BEME), o *Banco del Desarrollo*, com a *Banca de Microempresas* (BDM), o *Banco Santander*, por meio de sua divisão de créditos de consumo BANEFE, e o *Banco Nova de BCI*.

Por fim, as *Cooperativas de Ahorro y Crédito* também são numerosas, totalizando 303 em 2009, conforme informa o Departamento de Cooperativas do

Ministério da Economia no Chile, mas poucas oferecem programas específicos para seus sócios microempresários.

Quadro 7 – Instituições participantes da *Redmicrofinanzas* no Chile (2009)

TIPO	INSTITUIÇÃO	PORTE*
Banco	BancoEstado Microempresas	Grande
	Bandesarrollo Microempresas	Grande
	Banco Santander – Banefe	Grande
	Banco Nova de BCI	Grande
Cooperativa	Credicoop	Média
	Oriencoop	Média
ONG	Corporación WWB – Finam	Pequena
	Fondo Esperanza	Média
	Fundação Crecer	Micro
	Fundação Contigo	Pequena
	Fundação BanIgualdad	Pequena
	Fundação Kolping Chile	Micro
	Fundação Un Techo para Chile	Micro
	ONG Cecades	Pequena
	Fundação Trabajo para un Hermano	-
	Inversiones para el Desarrollo - Indes	-
Organização de seguridade social	Caja de Compensación de Los Andes	Pequena
Universidade	Universidad Alberto Hurtado	-
Organização não financeira de apoio à microempresa	Federación Chilena de Cooperativas de Ahorro y Crédito (Fecrecoop)	-
	Programa de Economía del Trabajo (PET)	-
Instituição pública	Corporación de Desarrollo Indígena (Conadi)	-
	Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis)	-
	Instituto de Desarrollo Agropecuario (Indap)	-
	Servicio de Cooperación Técnica (Sercotec)	-

Fonte: *Redmicrofinanzas*

Notas:

(*) Classificação adotada para as instituições que outorgam créditos, conforme os seguintes critérios: Micro \$200 milhões; Pequena >\$200 milhões a \$2.000 milhões; Média >\$2.000 milhões a \$10.000 milhões; e Grande > \$10.000 milhões de pesos chilenos.

(**) Taxa de câmbio em 31/12/2007: U\$1,00 = R\$1,77 = 497,7 pesos chilenos.

As principais instituições de microfinanças no país estão organizadas na *Red para el Desarrollo de las Microfinanzas en Chile (Redmicrofinanzas)*, formada em 2001, com o objetivo de articular os esforços públicos, privados e da sociedade civil em prol do desenvolvimento das microfinanças e microempresas no país. São 24 os membros da *Redmicrofinanzas*: todos os bancos que atuam no segmento microempresarial, várias cooperativas com programas voltados para microempresas, organizações de seguridade social, ONGs de microfinanças, ONGs que possuem

programas de serviços financeiros e não financeiros para microempresas (como programas de educação e ajuda solidária), além de organismos estatais relacionados com a microempresa urbana e rural, conforme detalhado no quadro anterior.

Em 2007, a *Redmicrofinanzas* atendeu mais de 300.000 clientes em suas 17 instituições que oferecem serviços financeiros. As maiores representam mais de 80% dos clientes totais, 95% dos financiamentos e 79,2% das operações de crédito, como se observa na tabela 23.

Tabela 23 – Informações gerais sobre as operações da *Redmicrofinanzas* – Chile (2006-2007)

Variável	Ano/%	Grandes	Médias	Pequenas	Micro	Total
	2006	328.481.719.250	16.592.863.650	2.089.347.425	261.644.250	347.425.574.575
Financiamentos (pesos)	%	94,5%	4,8%	0,6%	0,1%	100%
	2007	390.513.732.000	18.145.593.106	2.225.374.289	53.555.958	410.938.255.353
	%	95,0%	4,4%	0,5%	0,0%	100%
	2006	218.606	32.918	3.113	2.356	256.993
Número de clientes de crédito	%	85,1%	12,8%	1,2%	0,9%	100%
	2007	234.340	41.372	6.645	584	282.941
	%	82,8%	14,6%	2,3%	0,2%	100%
	2006	317.053	49.821	3.282	1.300	371.456
Número de operações de crédito	%	85,4%	13,4%	0,9%	0,3%	100%
	2007	282.569	67.841	5.393	756	356.559
	%	79,2%	19,0%	1,5%	0,2%	100%
Crédito médio (pesos)	2006	1.113.751	358.029	684.359	216.414	1.005.457
	2007	1.382.012	267.472	412.641	70.841	1.152.511
Crédito médio (US\$)	2006	2.238	719	1.375	435	2.020
	2007	2.777	537	829	142	2.316

Fonte: *Redmicrofinanzas* (2008).

Notas: (1) Os valores de 2006 foram corrigidos pela inflação.

(2) Em 2007, os dados incluem 16 instituições informantes, duas a mais que no ano anterior: Banco Nova BCI e Fundação Um Techo para Chile.

A tabela também permite observar que há um crescimento dos financiamentos, do total de clientes e do crédito médio, mas uma queda no número de operações de crédito entre 2006 e 2007.

Os financiamentos totais cresceram para 411 bilhões de pesos chilenos (US\$ 825,7 milhões), significando um aumento de 18,28%. O maior crescimento foi das IMFs grandes.

O total de clientes atendidos em 2007 foi 10% maior que em 2006, o que, em parte, pode ser atribuído ao aumento do número de instituições. Porém, quando se observa que as instituições que mais cresceram foram as médias e pequenas, esse efeito não pode ser atribuído às novas informantes, uma IMF grande e outra micro.

Quanto às operações de crédito, essas totalizaram 356.559 em 2007, cerca de 15.000 a menos que no ano anterior, apesar do maior número de informantes. Novamente as médias e pequenas foram as instituições com melhor desempenho, aumentando sua participação.

A tabela 23 também mostra que o crédito médio subiu para 1.152.511 pesos chilenos (US\$ 2.316), mas essa elevação foi impulsionada pelo comportamento das instituições grandes. Ele caiu nas IMFs de demais tamanhos. Observa-se, ainda, que o tamanho médio das operações tem correlação com o tamanho da IMF e que as instituições médias realizam diversos financiamentos pequenos a vários clientes.

Quanto à carteira de créditos da *Redmicrofinanzas*, a tabela 24 mostra um crescimento das microfinanças no Chile e o comportamento das taxas de inadimplência.

Tabela 24 – Carteira de crédito e taxa de inadimplência das instituições da *Redmicrofinanzas* – Chile (2006-2007)

Carteira de créditos (US\$)		Grandes	Médias	Pequenas	Micro	Total
Pesos	2006	420.300.400.775	15.529.733.800	1.992.798.450	200.378.925	438.023.311.950
	2007	510.375.458.000	14.049.671.000	2.329.938.000	68.625.905	526.823.692.905
US\$	2007	844.485.435	31.203.001	4.004.015	402.610	880.095.061
	2007	1.025.468.069	28.229.196	4.681.410	137.886	1.058.516.562
% Total	2006	96,0%	3,5%	0,5%	0,05%	100%
	2007	96,9%	2,7%	0,4%	0,01%	100%
Taxa de Inadimplência (31-90 dias)	2006	3,5%	3,9%	3,0%	5,3%	3,5%
	2007	2,5%	4,1%	2,8%	6,5%	2,5%
Taxa de Inadimplência (91-180 dias)	2006	1,5%	1,3%	3,4%	2,6%	1,5%
	2007	1,6%	2,3%	2,1%	14,3%	1,6%

Fonte: *Redmicrofinanzas* (2008).

Nota: Os valores de 2006 foram corrigidos pela inflação.

A carteira de crédito total cresceu 20% entre 2006 e 2007, graças ao comportamento das instituições grandes e pequenas. Já as IMFs médias e as micro apresentaram redução de sua carteira.

A taxa de inadimplência da carteira de curto prazo apresenta tendência de queda, ficando em 2,5% em 2007, patamar bem inferior à apresentada pela média das instituições brasileiras, que estava em 4,5% em 2005, conforme se apresentou anteriormente (tabela 22). Note, entretanto, que essa taxa corresponde ao percentual em atraso acima de 90 dias em relação ao total, e não 30, como apresentado na referida

tabela, que traz dados do Prêmio Itaú Empreendedor de 2005 (FONTES, ROCHA & THEDIM, 2006).

Observa-se, ainda, que as IMFs grandes são as que apresentam menor inadimplência, tanto entre 31-90 dias, quanto de 91-180 dias: 2,5% e 1,6% em 2007, respectivamente. Já as micro apresentam taxas muito superiores (6,5% e 14,3%, respectivamente), o que tem comprometido a sustentabilidade das instituições desse porte e revela uma necessidade de melhorar a metodologia de concessão do microcrédito e a gestão de risco de suas carteiras.

Por fim, vale ressaltar que há outras IMFs no Chile que, embora não sejam membros da *Redmicrofinanzas*, destacam-se pelo papel no combate à pobreza: *Cooperativa Abierta para la Vivienda Raúl Silva Henríquez*, *Programa Fondo de la Confianza de La Vaca*, *El Banco de los Pobres* e *Fundação Kairos*. Algumas dessas experiências serão apresentadas no capítulo seguinte.

CAPÍTULO VIII

EXPERIÊNCIAS DE MICROFINANÇAS NO BRASIL E NO CHILE

O presente capítulo aborda algumas experiências de microfinanças no Brasil e no Chile. Após uma retrospectiva histórica das instituições de microfinanças (IMFs) e de um panorama sobre as principais experiências nos dois países, apresenta-se uma caracterização geral de seus programas de microcrédito que serão objeto do estudo de caso no próximo capítulo: Crediamigo, Banco do Povo–Crédito Solidário e São Paulo Confia, no Brasil, e BancoEstado Microempresas e *Fondo Esperanza*, no Chile.

Observa-se que dentre as IMFs que atuam na América Latina e Caribe (LAC), os dois países destacam-se pela atuação de bancos comerciais, os quais têm crescentemente incorporado o segmento de baixa renda em sua clientela, tornando-se as maiores ofertantes locais de microcréditos. O crescimento do papel desses bancos como IMFs vem ocorrendo ou por meio da criação de uma divisão de microfinanças ou da criação de subsidiárias. As Organizações Não-Governamentais (ONGs), por sua vez, têm se destacado na adoção das metodologias que buscam aproveitar o capital social de seus tomadores em suas experiências de microcrédito, como bancos comunitários e formação de grupos de aval solidário, posto que os bancos comerciais têm preferencialmente adotado a metodologia de crédito individual.

No entanto, o caso do Crediamigo no Brasil é uma exceção, dada a adoção de grupos solidários na concessão de microcréditos por um grande banco. Já no Chile, seu maior banco que atua nas microfinanças adota a metodologia de crédito individual, esta destacando-se como uma experiência inovadora e adotada por outras IMFs de grande porte no país, como será detalhado.

Esse capítulo mostra que, diferente de países asiáticos ou outros latino-americanos, as primeiras instituições de microcrédito do Brasil foram criadas somente na década de 1970. A experiência pioneira no país foi o Programa UNO (União Nordeste de Assistência a Pequenas Organizações), em 1973, mas a indústria de microfinanças (e o microcrédito) aqui pouco se desenvolveu e o país é carente de acesso a serviços bancários em geral. Sua pequena penetração no mercado brasileiro tem se

constituído numa das principais questões levantadas por estudiosos da área (KUMAR, 2003; MANOS, 2006; NICTER, GOLDMARK & FIORI, 2002).

Na América Latina, o Brasil é o país que abriga o maior número de pobres, é significativo seu número de pequenas empresas (incluindo os trabalhadores por conta própria) e o acesso de sua população a serviços bancários é muito baixo, o que torna o baixo desenvolvimento e a penetração das microfinanças no país um paradoxo.

No Chile, por sua vez, país com o mais bem desenvolvido mercado de capitais da região, os índices de acesso a serviços financeiros da população estão entre os maiores da América Latina e Caribe (LAC). Nas microfinanças, as primeiras experiências com as ONGs são dos anos 1980, mas o grande impulso para a área ocorre na década seguinte, quando o Estado passa a incentivar os bancos comerciais a ingressar nesse setor e atender à demanda de crédito das microempresas, como mostrado no capítulo anterior.

8.1. Experiências de microcrédito no Brasil: um breve relato

No Brasil, a primeira instituição de microcrédito surgiu nos anos 1970. Contar essa história e relatar as experiências de microcrédito no país constitui tarefa extensa e não é o objetivo dessa seção. Tem-se em mente apenas fazer um rápido apanhado da trajetória e das metodologias de concessão de crédito das principais experiências desenvolvidas no país, destacadas a partir do quadro 8, considerando o objetivo de investigar a hipótese sobre a importância do *colateral social* no acesso ao microcrédito e seu papel nos funcionamentos e capacitações, defendidos por Sen (2000) como fundamentais para o desenvolvimento humano e a superação da pobreza, conforme discutido no capítulo II. Além delas, faz-se um breve relato da atuação de bancos privados nesse campo.

O quadro 8 mostra que a pioneira experiência de microcrédito no país foi a União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações (UNO), fundada em Recife (PE) e Salvador (BA) em 1972 e 1974, respectivamente, com a forma jurídica de associação sem fins lucrativos voltada para o crédito e capacitação. Contava com o apoio da *Acción Internacional*, como já mencionado.

Quadro 8 – Programas de microcrédito implantados no Brasil até 2000

Período	Programa	Localização
Década 1970		
1972	UNO	PE
1974	UNO	BA
Década 1980		
1984	Banco da Mulher	RJ
1986	Banco do Microcrédito	PR
1986	PROMICRO – UP	DF
1987	CEAPE Ana Terra	RS
1988	Inst. Desenvolvim. Ação Comunitária – IDACO	RJ
1989	Banco da Mulher	BA
1989	CEAPE	RN
1989	CEAPE	MA
Década 1990		
1990	CEAPE Nacional	Brasil
1990	Pró-Renda	CE
1991	Balcão de Ferramentas – CAIXA	
1992	Banco da Mulher Fed.	RJ
1992	CEAPE	SE
1992	CEAPE	PE
1992	CEAPE	DF
1993	CEAPE	SP
1994	CEAPE	PB
1994	CEAPE	GO
1994	Banco da Providência	RJ
1995	CEAPE	BA
1995	CEAPE	PA
1995	Banco da Mulher – Pelotas	RS
1996	ICC PortoSol	RS
1996	CrediTrabalho	DF
1996	Vivacred	RJ
1997	CEAPE	PI
1997	CEAPE	ES
1997	Fundação Municipal do Trabalho	SE
1997	Banco do Povo de Goiânia	GO
1997	FAEP – Banco do Povo de Juiz de Fora	MG
1997	ICC Blusol	SC
1997	Crediamigo BNB	Nordeste
1998	Banco Palmas	CE
1998	Banco do Povo de Santo André	SP
1998	Banco Popular de Ipatinga	MG
1998	Banco do Povo de Belém	PA
1998	Acredita	SP
1998	Banco do Povo Paulista	SP
1999	Banco do Povo	MS
1999	Sindicred	RJ
2000	Banco da Mulher de Uberlândia	MG
2000	Prefeitura de Recife	PE
2000	CRESCER Crédito Solidário	SP
2000	Agência de Fomento do Amapá	AP
2000	ICC Pelotas	RS
2000	Banco do Povo de Imperatriz	MA
2000	Credproduzir	RJ

Fonte: Adaptado do sítio oficial da ABCRED (José Caetano Lavorato) na internet

Os resultados dessa experiência a tornaram a principal referência para a expansão de programas de microcrédito na América Latina, inclusive para o BancoSol, na Bolívia. Dentre eles, Dantas (2005) e Silva (2007) destacam o desenvolvimento bem-sucedido de uma técnica de análise de crédito adaptada ao empreendedor de baixa renda, a utilização de taxas de juros que possibilitavam cobrir os custos operacionais, operações voltadas a empreendedores de baixa renda do meio urbano, que não possuíam garantias reais nem acesso ao crédito no sistema financeiro formal, assim como a utilização de agentes de crédito.

O Programa Uno foi encerrado em 1991 após dezoito anos de atuação e apesar de seu sucesso técnico, metodológico e do grande impacto social. Adotavam o microcrédito individual ou contrato de financiamento individual como metodologia de concessão de crédito (SILVA, 2007). Uma das principais explicações para seu encerramento teria sido sua incapacidade de gerar sustentabilidade financeira a longo prazo, faltando capitalização para o programa (MONZONI NETO, 2006).

A Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Mulher – o Banco da Mulher, OSCIP voltada para a inserção da mulher na sociedade e com a qualidade de vida na família, foi a segunda instituição a atuar no segmento de microfinanças no Brasil. Além do crédito, o Banco da Mulher oferece cursos e palestras de capacitação gerencial e técnica, assim como apoio para comercialização, inclusive para homens, apesar de seu nome. Criado em 1984 no Rio de Janeiro, em 1989 foi instalada a Seção na Bahia, com o apoio recebido do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Atualmente é filiado ao *Women's World Bank* (WWB) e opera em nos estados do Paraná, Rio Grande do Sul, Amapá, Amazonas e Minas Gerais.

Outras experiências foram implantadas no país, como o Banco do Microcrédito, no Paraná, e o PROMICRO, no Distrito Federal, em 1986. Entretanto, o surgimento do Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos Ana Terra (CEAPE/RS), em 1987, é uma das experiências mais importantes do período. Em 1989 a rede CEAPE abriu escritório no Rio Grande do Norte e no Maranhão e, no ano seguinte, foi criada a Federação Nacional (FENAPE), hoje CEAPE Nacional. Durante a década de 90 foram criados CEAPE que hoje atuam como OSCIPs nos seguintes estados: SE, PE, SP, PB, GO, BA, PA, PI e ES, além do DF. Monzoni Neto (2006: 52-53) afirma que “hoje, depois do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), o Sistema CEAPE

é o ator mais relevante quando se trata de microfinanças no Brasil, com mais de 23 mil clientes e movimentando pelo menos R\$ 17 milhões”.

A introdução da metodologia dos grupos solidários no país foi de responsabilidade do CEAPE/RS. Nessa rede permite-se, além do aval individual, a substituição da apresentação de garantias reais por formas alternativas, como a fiança solidária. Essa opção consiste na associação de empreendedores que assumem coletivamente as obrigações quanto ao retorno dos empréstimos, como vem sendo exposto nessa tese. Nos CEAPes, a formação do grupo solidário se dá por meio da auto-seleção dos membros e supõe-se sua convivência anterior e a confiança mútua, sendo seus integrantes co-avalistas das dívidas. No caso da opção pelo crédito individual, por sua vez, o beneficiário do empréstimo deve conseguir um avalista. Silveira (2000: 7) explica as exigências sobre esse avalista, que pode ser mais de um:

comprovar renda mensal correspondente pelo menos ao dobro da parcela de pagamento do crédito (esta proporção não é idêntica em todos os CEAPes). Também vem sendo praticada a possibilidade do cliente conseguir mais de um avalista, sendo computada a soma de suas rendas mensais, comparativamente ao valor do crédito. Isto significa que o aval individual não exige condições de renda que poderiam ser inatingíveis no círculo social do cliente.

Outra instituição de microcrédito surgida em meados dos anos 1990 no Brasil e que também atua no MPO utilizando o aval solidário é a VIVACRED. Criada pela ONG Viva Rio em 1996 como associação civil sem fins lucrativos, transformou-se em OSCIP ao final de 1999. A VIVACRED teve o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a assistência técnica da consultoria alemã *Internationale Projekt Consult* (IPC) para sua implantação. Posteriormente firmou parcerias com o Banco Fininvest e com BNDES, com o Governo do Estado do Rio de Janeiro (RJ), com o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do RJ (SEBRAE/RJ) e com o Banco Popular do Brasil, em que atua como seu agente bancário. Em 2009, passou a operacionalizar o Programa Crediamigo do BNB no Rio de Janeiro, segundo mostra o sítio do banco na Internet.

Para obtenção do crédito, o microempreendedor pode apresentar como garantia um avalista ou participar de um grupo solidário. No primeiro caso, o avalista deve possuir renda mensal, não ter restrição cadastral e não pode depender ou participar do negócio a ser financiado. Já no caso do crédito solidário, metodologia implantada em

2006 com o apoio da instituição de microcrédito São Paulo Confia, o tomador deve participar de um grupo composto por, no mínimo, três empreendedores, garantidores da operação. Entre 1997 e 2006, havia sido outorgado um total de 30.315 créditos, sendo 4.038 em 2006, no valor de R\$ 3,63 milhões de créditos ativos, conforme dados do sítio da instituição na Internet.

Na segunda metade da década de 1990, época de criação da VIVACRED, cresceram muito os programas de microcrédito no país, conforme se visualizou no quadro 8. Esse período é fortemente marcado pela atuação do Estado em políticas voltadas ao microcrédito, como as do governo federal anteriormente já tratadas nesse capítulo ou pela formação de parcerias como as relatadas nos parágrafos acima.

Além dessas, a ação direta de prefeituras e estados no microcrédito produtivo orientado é outra forma de atuação que caracteriza essa fase. E é no Ceará, com o Pró-Renda, que se tem a primeira experiência de microcrédito como ação pública no país. O programa foi criado em 1990 a partir de um acordo bilateral entre o governo do Ceará e o governo alemão, com a cooperação técnica da Sociedade Alemã de Cooperação Técnica (GTZ) e funcionou até 1997, tendo concedido mais de 1.500 financiamentos a empreendedores. Como garantias dos empréstimos o programa aceitava avalistas ou grupos solidários e seu principal objetivo era:

contribuir para a geração de ocupação e renda, por meio da prestação de apoio técnico e financiamento de capital de giro e investimentos fixos a empreendedores de baixa renda, formais e informais, e pessoas interessadas em montar seu próprio negócio (SILVA, 2007: 65).

O sul do país experimentou a primeira experiência de programa de microcrédito em nível municipal quando, em 1996, a prefeitura de Porto Alegre criou, em parceria com o governo do estado do RS, com a Federação das Associações Empresariais do Estado do RS (FEDERASUL) e a Associação dos Jovens Empresários de Porto Alegre (AJE), uma OSCIP denominada Instituição Comunitária de Crédito Portosol (ICC PortoSol). Voltada para a concessão de créditos para empreendedores de baixa renda, seu modelo de gestão caracteriza-se pela participação minoritária da Prefeitura no Conselho de Administração da instituição. Essa seria uma forma de evitar descontinuidade do programa ou influências políticas para a concessão de créditos, em caso de mudança de partido ou orientação política na prefeitura (SILVA, 2007: 65). Além dessa característica, a PortoSol pratica taxas de juros sustentáveis, capazes de

cobrir os custos de operação, e possui muitos parceiros, como o BNDES, a CAIXA, o GTZ, SEBRAE e outros.

Como garantias para a concessão de empréstimos, a PortoSol utiliza o grupo solidário, fiador ou avalista, bens alienáveis (máquinas, equipamentos ou carro) ou, ainda, cheques. Até maio de 2007, a carteira da instituição era de R\$ 3,2 milhões, o número de créditos liberados totalizava 99.275, o valor total emprestado era superior a R\$ 111 milhões, o valor médio do crédito era de R\$ 1.118,00 e a taxa de perda estava em 1,06% (PORTOSOL, 2007).

A experiência da ICC Portosol serviu de referência para a criação de instituições em dezenas de municípios em todo o país, boa parte administrados pelo Partido dos Trabalhadores, como o Banco do Povo de Santo André (1998); a ICC Blusol (1998) com participação da prefeitura de Blumenau; a São Paulo Confia (2001), com participação da prefeitura de São Paulo; e o Banco do Povo – MS, com participação do estado do Mato Grosso do Sul.

Segundo Silva (2007: 66), alguns elementos da experiência de Porto Alegre adotados por esses programas são:

- 1) A criação de uma associação sem fins lucrativos em parceria com organizações da sociedade civil, da qual a prefeitura é sócia minoritária.
- 2) A cobrança de taxas de juros compatíveis com os custos operacionais, com o objetivo de alcançar a auto-sustentabilidade, ou seja, de cobrir todos os custos relacionados à concessão de crédito com os juros pagos pelos clientes.
- 3) Uso das técnicas de microcrédito produtivo orientado, com uso de agentes de crédito, responsáveis pela análise, concessão de crédito e acompanhamento dos clientes.

Além desse modelo de parcerias entre as prefeituras e organizações privadas, há o caso do Banco do Povo Paulista, um programa de microcrédito criado pelo governo do estado de São Paulo em 1999, na gestão Mário Covas (PSDB), cuja implementação se dá pela parceria com prefeituras municipais. Silva (2007) denomina “estatal” esse modelo operado diretamente por prefeituras em parceria com o governo estadual. O município fornece o espaço, funcionários para a operação e 1/10 dos recursos a serem financiados. O estado, por sua vez, fornece 9/10 dos recursos a serem emprestados e a Nossa Caixa realiza a operação financeira da concessão do crédito. Dados de 2008 mostram que o programa está implementado em 434 dos 645 municípios do estado.

Em dez anos de atuação, o Banco do Povo Paulista é apontado como o maior programa estadual de microcrédito produtivo do Brasil. Neste período foram

emprestados mais de 530 milhões de reais, beneficiando mais de 177 mil pequenos negócios. No ano de 2008 foram realizadas 20.230 operações de crédito, emprestando R\$ 77.690.490,17, conforme dados de seu sítio oficial na Internet.

Outro modelo de implementação de programas de microcrédito em municípios é aquele no qual a prefeitura o faz diretamente, sem a constituição de uma associação sem fins lucrativos ou parcerias com o governo estadual. O Banco do Povo de Belém (Pará) é um exemplo. O programa foi implementado por meio da criação do Fundo Municipal de Solidariedade para Geração de Emprego e Renda Ver-o-Sol, em 1998. Os recursos desse fundo são geridos por uma junta administrativa, composta pelo coordenador do Ver-o-Sol, pelo diretor geral e pelo chefe do departamento administrativo da Secretaria Municipal de Economia (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002). Na instituição, o acesso ao crédito se dá de diferentes formas: fiador com renda mensal obrigatoriamente comprovada; garantias reais, como máquinas e equipamentos ou outras complementares ou, ainda, “grupos solidários”, nos quais os diferentes membros garantem mutuamente os empréstimos, como se tem demonstrado nessa tese.

Por fim, não há como tratar da atuação do Estado no microcrédito no Brasil, já discutida no capítulo anterior, sem mencionar o caso do BNB com o Crediamigo, lançado em 1998, modelo no qual também há atuação direta no programa. Como já afirmado, essa ação foi de grande importância no estímulo das microfinanças no país e hoje compreende o maior programa de microcrédito no Brasil, conforme será detalhado na seção seguinte.

Antes, no entanto, aborda-se o caso dos bancos privados. No país, somente o Unibanco³⁶ e o Real criaram programas, ambos optando por oferecer apenas o microcrédito produtivo orientado (MPO): a Unibanco Microinvest e a Real Microcrédito.

O Unibanco foi pioneiro entre os bancos privados no país a operar nesse segmento, voltando-se ao financiamento a empreendedores formais e informais de baixa renda. Criada em 2003, a Microinvest é formada pela Fininvest, com 82% do capital, e pela *International Finance Corporation* (IFC), do Banco Mundial, controlador dos 18% restantes. Ao final de 2008, a Microinvest havia desenvolvido “mais de 20 mil

³⁶ Itaú Unibanco Banco Múltiplo SA, após fusão em novembro de 2008.

operações, totalizando R\$ 58,5 milhões em financiamentos, com taxa mínima de 2,88% ao mês e máxima de 4%” (sítio oficial do ITAÚ UNIBANCO BANCO MÚLTIPLO SA na Internet).

Uma das características dessa instituição é o rápido crescimento de sua carteira de crédito, estimado em 254% entre 2004 e 2005, quando alcançou o valor de R\$ 12 milhões (MONZONI NETO, 2006). Uma das explicações para esse crescimento é que sua atuação foi expandida da cidade do Rio de Janeiro para todo o estado, além da Grande São Paulo e da Grande Porto Alegre e, posteriormente, para todo estado de São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo e em algumas localidades do Rio Grande do Sul, assim, ela “estava presente em mais de 150 pontos, entre eles as comunidades da Rocinha, no Rio de Janeiro, e Paraisópolis, em São Paulo”, afirma seu sítio oficial na Internet.

Em consequência, em dezembro de 2008, a Microinvest contava com cerca de 70 agentes de crédito, o dobro do ano anterior. Os tomadores de crédito podem ser micro e pequenos empresários formais e informais com pelo menos um ano de atividade que desejem a ampliação do seu negócio, compra de matéria-prima ou reformas. Para tal, a instituição opera com a metodologia de contratos individuais (SILVA, 2007).

A Real Microcrédito é a outra experiência de microcrédito de banco privado no Brasil, o Banco Real. Criada em 2002, obteve apoio técnico da *Acción Internacional* e desenvolveu um projeto piloto na favela de Heliópolis, em São Paulo. Inicialmente concentradas nessa cidade, suas operações expandiram-se para Campinas e Baixada Fluminense, mas foi a entrada no Nordeste brasileiro em 2006 que permitiu um rápido crescimento tanto de sua base de clientes, quanto da rentabilidade e equilíbrio financeiro da instituição: o número de clientes saltou de 8,2 mil em 2005 para 53,4 mil em 2007; já o crédito concedido passou de R\$ 7,9 milhões para R\$ 53,1 milhões (ACCIÓN INTERNACIONAL, 2009).

Essa atuação no Nordeste também implicou em mudanças nos mecanismos de concessão do crédito. Em seus anos iniciais, a Real Microcrédito apostou no crédito individual e sofreu com inadimplência acima do esperado, tendo chegado a 40%. Ao adotar o método dos grupos solidários e investir em agentes de crédito, essa situação foi revertida e a inadimplência caiu para 6,5% em 2007 (BARROS & MAIA, 2008). Na instituição, esses grupos podem ser de três ou quatro integrantes que já se conheçam há algum tempo e que residam ou apresentem suas atividades próximos um do outro.

8.1.1. Crediamigo

O Crediamigo é o programa de microcrédito produtivo e orientado (MPO) do Banco do Nordeste do Brasil S.A (BNB). Implementado em 1998, após desenvolvimento de projeto piloto no ano anterior com a implantação de cinco unidades, constitui-se no maior programa de microcrédito no Brasil, conforme já mencionado.

O apoio do governo federal ao Crediamigo constituiu uma ação de primeiro piso fundamental para impulsionar as microfinanças no país de tal forma que seus resultados positivos atuam como “efeito-demonstração” das práticas de MPO e tem atraído outras instituições para essa área, como foi o caso da Real Microcrédito, do Banco Real, que expandiu sua base de clientes após entrar no Nordeste brasileiro e alterar seus mecanismos de concessão de crédito, sob orientação da *Acción Internacional* (ACCIÓN INTERNACIONAL, 2009).

O BNB foi pioneiro entre os bancos públicos na implementação de um programa de microcrédito no país e sua operacionalização faz-se por meio da parceria do banco com o Instituto Nordeste Cidadania (INEC), uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), que também capacita os clientes do programa, presentes em 1.536 municípios da Região Nordeste, Norte de Minas Gerais e Espírito Santo, Belo Horizonte e Brasília, conforme dados do sítio do programa na Internet. Desde 2009, o Crediamigo passou a ser operacionalizado no Rio de Janeiro, em parceria com o VivaCred, OSCIP fundada pela ONG Viva Rio.

Além do INEC, o programa tem como parceiros o Banco Mundial, a Rede *Acción Internacional* e o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). O Banco Mundial atua com o Crediamigo desde sua implantação, tendo os recursos do Programa até 2006 sido provenientes de empréstimo junto àquela instituição; a Rede *Acción Internacional*, por sua vez, fornece assistência técnica ao Crediamigo; já o MTE é o órgão do Governo Federal responsável pelo Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), cujo objetivo é incentivar a geração de trabalho e renda e disponibilizar recursos para o microcrédito. O programa de microcrédito do BNB faz parte de uma ação direta do governo federal para promoção dessa atividade no país, visando seu crescimento e fortalecimento. Com a criação do PNMPO, em 2005, o Crediamigo

passou a atuar em seu âmbito, habilitando-se como uma Instituição de Microcrédito Produtivo Orientado (IMPO).

Em dezembro de 2007, o Crediamigo possuía 28% dos clientes de microfinanças no país e participava com cerca de 20% do valor total emprestado, conforme mostrou a tabela 21 (Composição da oferta de microfinanças no Brasil) do capítulo anterior. Considerando-se, por sua vez, apenas os empréstimos no âmbito do PNMPO, o Programa foi responsável por 60% dos desembolsos e detinha, em 31 de dezembro de 2008, 62% dos clientes ativos existentes no mercado, além de 51% da sua carteira ativa total, como demonstrado na tabela a seguir.

Tabela 25 – Aplicações em Microcrédito Produtivo Orientado no Brasil (2008)

	APLICAÇÕES PNMPO	APLICAÇÕES CREDIAMIGO	PARTICIPAÇÃO DO CREDIAMIGO NO PNMPO (%)
Empréstimos desembolsados (milhões)	1.807	1.088	60,18%
Clientes ativos	640.448	400.413	62,52%
Carteira ativa	708	362	51,15%

Fonte: Relatório Anual do Crediamigo 2008

A importância do Crediamigo, o crescimento e o bom desempenho de suas atividades são corroboradas por outros indicadores apresentados na tabela 26.

Tabela 26 – Características institucionais e da carteira de empréstimos do Crediamigo, Brasil (2004-2008)

Informação	2004	2005	2006	2007	2008	Var 2004- 2008
Ativos (em US\$)	40.750.771	60.515.727	83.094.667	137.800.229	161.682.032	297%
Postos de atendimento	197	193	193	170	237	20%
Pessoal envolvido	882	982	1.103	1.437	1.703	93%
Agentes de crédito	502	547	587	735	1.001	99%
Número de clientes ativos	162.868	195.378	235.74	299.975	400.413	146%
Tomadores mulheres (%)	52,10%	54,27%	62,80%	64,00%	65,00%	25%
Número de empréstimos desembolsados	170.023	235.802	255.234	329.071	436.138	157%
Carteira ativa de empréstimos (valores brutos, em US\$)*	40.708.434	60.392.060	88.588.444	137.658.688	162.093.621	298%
Empréstimo médio (em US\$)	250	309	376	459	405	62%
Média de clientes atendidos por dia	1.924	2.257	2.773	3.312	3.942	105%

Fonte: *The Mixmarket* (2009) e Relatórios Anuais do Crediamigo (2007 e 2008)

8.1.2. Banco do Povo–Crédito Solidário

A instituição foi criada em 12 de maio de 1998, sob a liderança da prefeitura Celso Daniel em Santo André, em parceria com o Sindicato dos Trabalhadores Bancários, o Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, a Associação Comercial e Industrial de Santo André e o Sindicato das Empresas de Transporte de Carga do ABC. À época de sua fundação era uma ONG e denominava-se Banco do Povo de Santo André–Crédito Solidário, tendo sido pioneira na concessão de microcrédito no estado de São Paulo.

Um resumo de seu histórico pode ser visualizado no quadro a seguir.

Quadro 9 – Evolução do programa de microcrédito do Banco do Povo–Crédito Solidário

ANO	ETAPA	COMENTÁRIOS
1998	Fundação do Banco do Povo de Santo André, sob a forma de ONG	- Iniciativa da Prefeitura de Santo André (SP) - Cenário de desemprego e crise econômica do ABC, região industrial de SP - Parcerias com sindicatos e associações - Apoio técnico do SEBRAE - Concessão de empréstimos individuais
2000	Transformação em OSCIP	- Primeira instituição do Brasil a adquirir a qualificação de OSCIP
2003	Mudança de nome para Banco do Povo – Crédito Solidário	- O banco passou a atender outros municípios: Mauá, Ribeirão Pires, Diadema e parte de São Bernardo por meio da Instituição Pe. Léo Comissari
2007	Alterações na metodologia de trabalho	- Primeiras operações de crédito para grupos solidários

Fonte: Documentos do Banco e entrevista com o Sr. Almir da Costa Pereira, gerente executivo do programa.

Ao iniciarem, suas operações focalizavam o atendimento de áreas mais pobres da cidade de Santo André nas quais, em conjunto com outras iniciativas de inclusão social, o Banco oferecia crédito individual aos empreendedores populares, mas em 2003 a instituição passou a atender outros municípios: Mauá, Ribeirão Pires, Diadema e parte de São Bernardo, o que implicou na alteração de seu nome para Banco do Povo–Crédito Solidário, já sob a forma jurídica de OSCIP.

Em fins de 2006, o programa atravessa problemas, pois ainda não havia atingido a sustentabilidade operacional e possuía altos e crescentes níveis de inadimplência, ainda que fosse inferior à do país:

A inadimplência (atrasos acima de 30 dias) encontrava-se em 3,4% ao final de 2006, portanto, um pouco abaixo da média do Sudeste (3,7%) e do Brasil (4,5%). O programa não atingiu ainda sua sustentabilidade operacional (85%), ou seja, suas receitas não são suficientes para cobrir todas as despesas (SILVA, 2007: 86).

Dessa forma, em 2007, foram implementadas alterações que visam o aperfeiçoamento de suas operações e a ampliação de suas atividades, de sua carteira, e das parcerias. As reformas no Banco foram motivadas pela identificação de alguns problemas, conforme declarou o Gerente Executivo – Sr. Almir da Costa Pereira – ao ser entrevistado para essa Tese:

O conselho de administração precisava reformular a instituição, pois o público-alvo estava sendo atingido de forma muito residual. Precisávamos buscar a sustentabilidade (financeira), ampliar o número de atendimentos, mais investimento, maior carteira de clientes. Para isso, era preciso desenvolver novas metodologias, buscar mais recursos, mais parceiros.

Dessa forma, a instituição passou a adotar a metodologia de grupos solidários, sem abandonar a concessão de empréstimos individuais, captou recursos junto à Caixa Econômica Federal, ao Banco Itaú e ao BNDES, no âmbito do PNMPO e conseguiu reduzir sua inadimplência de 5,64% em 2007, para 1,54% em 2009 (1º semestre).

Com isso, adotou como meta crescer de 750 para 7500 clientes ativos em cinco anos, a partir de 2009. Na tabela seguinte, pode-se observar que esse crescimento já vem ocorrendo, além de outros indicadores da instituição, como a elevada participação de mulheres nos empréstimos tomados e o valor médio do empréstimo, que foi de R\$ 1.139,28, no primeiro semestre de 2009.

Tabela 27 – Características institucionais e da carteira de empréstimos do Banco do Povo–Crédito Solidário

Informação	2008	2009*
Postos de atendimento	nd	4
Agentes de crédito	nd	9
Número de clientes ativos	750	1.100
Tomadores mulheres	nd	63%
Número de empréstimos concedidos	2.340	1.340
Total emprestado	R\$ 2,5 milhões	R\$ 1,5 milhões
Taxa de inadimplência (31– 180 dias)	3,6%	1,54%
Carteira ativa de empréstimos (valor bruto)		R\$ 1.211.956** (valor de 2006)
Empréstimo médio	R\$ 1.042,73	R\$ 1.139,28

Fonte: Banco do Povo–Crédito Solidário

Nota: * Janeiro-Junho de 2009

8.1.3. São Paulo Confia

A São Paulo Confia foi o primeiro programa público de microcrédito do município de São Paulo, implantado em 2001 na gestão da prefeita petista Marta Suplicy.

Criado na forma de OSCIP de maneira muito similar ao programa Banco do Povo–Crédito Solidário, são sócios da São Paulo Confia: a Associação Brasileira de Empresários pela Cidadania (CIVES), a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Central Autônoma dos Trabalhadores (CAT), a Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), a Social Democracia Sindical (SDS), a Central Geral dos Trabalhadores – Brasil (CGTB)³⁷, a prefeitura de São Paulo, o Banco Santander Banespa e o Instituto de Tecnologia Social (ITS) (SILVA, 2007).

Seu histórico está resumido no quadro a seguir.

Quadro 10 – Evolução do programa de microcrédito da São Paulo Confia

ANO	ETAPA	DETALHAMENTO
2001	Fundação da OSCIP	- Gestão da prefeita Marta Suplicy - Primeiro programa público de microcrédito do município - Parceria com centrais sindicais e associações, Banespa e outras - Concessão de empréstimos individuais
2002	Alterações na metodologia de trabalho	- Dificuldades de penetração nas áreas pobres - Visitas à Bolívia - Nova metodologia de crédito solidário financiada pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD)
2005	Mudanças na prefeitura de SP e estagnação do programa	- O programa sofreu alterações como a interrupção de linhas de crédito, redução de investimentos e de quadro de pessoal
2006	Reestruturação	- Retomada das atividades, com melhora de indicadores

Fonte: Documentos da São Paulo Confia

Assim como o Banco do Povo–Crédito Solidário, inicialmente foi implementada a metodologia de contratos individuais, mas logo o programa apresentou dificuldades de penetração junto a seu público-alvo, relata Silva (2007: 91), com base

³⁷ A CGTB não realizou o investimento previsto e não participa efetivamente das reuniões de sócios (SILVA, 2007).

na sua própria experiência de gestor do programa e citando os principais problemas dessa metodologia apontados por Alves (2003: 173):

Seis meses após sua inauguração, em março de 2002, o programa apresentava dificuldades de penetração nas áreas de mais baixa renda da cidade, especialmente nas favelas, por dois motivos principais referentes à metodologia de crédito de contatos individuais: a) muitos clientes de mais baixa renda apresentavam dificuldade de oferecer avalistas, pois não contavam, no seu círculo de relações, com pessoas que estivessem sem restrições cadastrais e que pudessem comprovar renda três vezes maior do que o valor da parcela; e b) muitos empreendedores de baixa renda estavam com seus nomes apontados nos serviços de proteção ao crédito.

Em consequência, iniciou-se o desenvolvimento de nova metodologia de concessão de empréstimos – grupos solidários, com apoio tecnológico do Instituto de Políticas para a Microempresa (IPM), instituição boliviana dirigida por um dos criadores do Bancosol na Bolívia, Pancho Otero, e financiamento da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), conforme será detalhado no capítulo seguinte.

Com as mudanças na prefeitura de São Paulo após 2005, o programa passou por alterações que levaram à sua estagnação, indicada pela redução do número de clientes, dos postos de atendimento e do pessoal envolvido, visualizados na tabela a seguir, que também apresenta outros indicadores.

Tabela 28 – Características institucionais e da carteira de empréstimos da São Paulo Confia

Informação	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Variação
Ativos (em US\$)	—	—	—	—	7.060.983	5.407.551	-23% (2007-2008)
Postos de atendimento	10	6	6	7	—	13	30% (2003-2008)
Pessoal envolvido	87	57	35	33	60	61	-30% (2003-2008)
Agentes de crédito	40	22	17	12	—	—	-70% (2003- 2006)
Número de clientes ativos	3.641	3.931	3.679	3.984	5.397	8.293	128% (2003-2008)
Tomadores mulheres (%)	—	—	—	—	51,79%	54,37%	5% (2007-2008)
Número de empréstimos desembolsados	—	—	—	—	5.628	8.293	47% (2007-2008)
Carteira ativa de empréstimos (valores brutos, em US\$)	—	—	2.630.000	—	2.940.208	3.323.830	26% (2005-2008)
Empréstimo médio (em US\$)	—	—	—	—	522	401	-23% (2007-2008)

Fonte: Silva (2007) e *The Mixmarket* (2009)

Silva (2007: 95-96) explica as mudanças implantadas no programa pela nova prefeitura de São Paulo, após 2005:

- Foram interrompidas as linhas de crédito voltadas a novos negócios e para empreendimentos de pessoas beneficiadas pelo programas de redistribuição de renda do município (Renda-Mínima, Bolsa Trabalho e Começar de Novo). Essas linhas de crédito tinham taxas de juros subsidiadas.
- Foi realizada uma significativa redução do quadro de pessoal, de 57 funcionários, em dezembro de 2004, para 33, em dezembro de 2006;
- A nova gestão investiu apenas 950 mil reais, em comparação aos 12 milhões de reais investidos pelo governo anterior.

Em 2006, a instituição tomou empréstimo de R\$ 4 milhões junto ao BNDES para retomar e ampliar suas atividades (MONZONI, 2006). Assim, a partir de 2007, iniciou uma fase de reestruturação, com recuperação de sua base de clientes, tendo atingido crescimento de 128% entre 2003-2008, 47% no número de empréstimos desembolsados entre 2007-2008, 26% da carteira ativa entre 2005-2007, 30% dos postos de atendimento, apesar da queda de 23% seus ativos entre 2007-2008. Paralelamente, a redução do pessoal envolvido e dos agentes de crédito frente ao aumento dos empréstimos e clientes indica melhora de produtividade na instituição.

8.2. Experiências de microcrédito no Chile: um breve relato

Conforme anteriormente exposto, os maiores programas de microfinanças do Chile são desenvolvidos pelas instituições bancárias, mas as operações desenvolvidas por cooperativas e ONGs também se destacam. Algumas dessas experiências serão descritas nessa seção, seguindo a classificação apresentada no quadro 7 (Instituições participantes da *Redmicrofinanzas* no Chile) e, posteriormente, serão detalhadas as experiências do estudo de caso dessa tese.

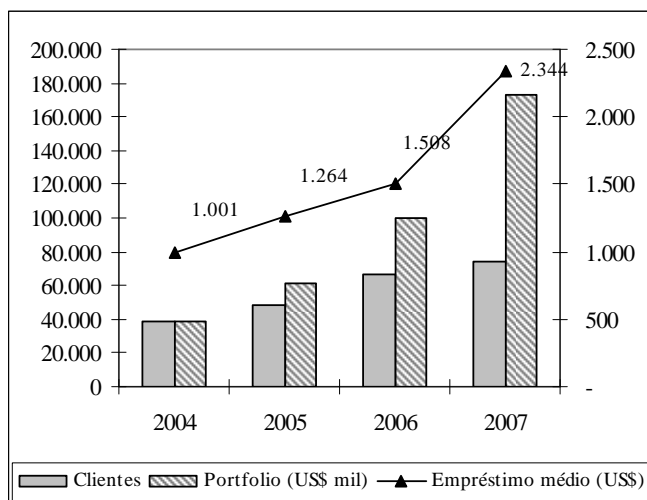
a) IMFs de grande porte

No Chile, são classificadas como IMFs de grande porte o BancoEstado Microempresas, o *Banco del Desarrollo Microempresas*, o Banco Santander – Banefe e o Banco Nova de BCI, esses três últimos apresentados nessa subseção.

O *Banco del Desarrollo Microempresas* foi fundado em 1994 como filial do *Banco del Desarrollo*, um banco privado chileno fundado em 1983. Porém, seu Programa de Microempresas iniciou-se em 1989, tendo sido um banco pioneiro no financiamento de microempreendimentos no país. Ao final de 1991 essa experiência foi desenvolvida em parceria com o FOSIS, que fortaleceu o apoio a esse segmento e fomentou a entrada de outras instituições financeiras.

No final de 2007, quando ambos os bancos foram adquiridos pelo *Scotiabank*, tinha atendido 73.664 clientes, com empréstimo médio de US\$ 2344/tomador. O gráfico 21 mostra o rápido crescimento de suas atividades entre 2004-2007, com o total de clientes tendo se elevado quase 90% e 134% o valor médio. O portfólio, por sua vez, cresceu 341%, alcançando US\$ 173 milhões em 2007.

Gráfico 21 – Banco del Desarrollo Microempresas – número de clientes, portfólio e valor médio do empréstimo em US\$ (2004-2007)



Fonte: *The MixMarket*

Suas atividades incluem 11 produtos de crédito, incluindo financiamento para pequenos produtores agrícolas, para investimento em irrigação e drenagem, para renovação de veículos de taxistas, cartão de crédito e crédito hipotecário, disponíveis em mais de 47 agências, localizadas em 12 das 13 regiões políticas do Chile (PÉREZ & FLORES, 2006).

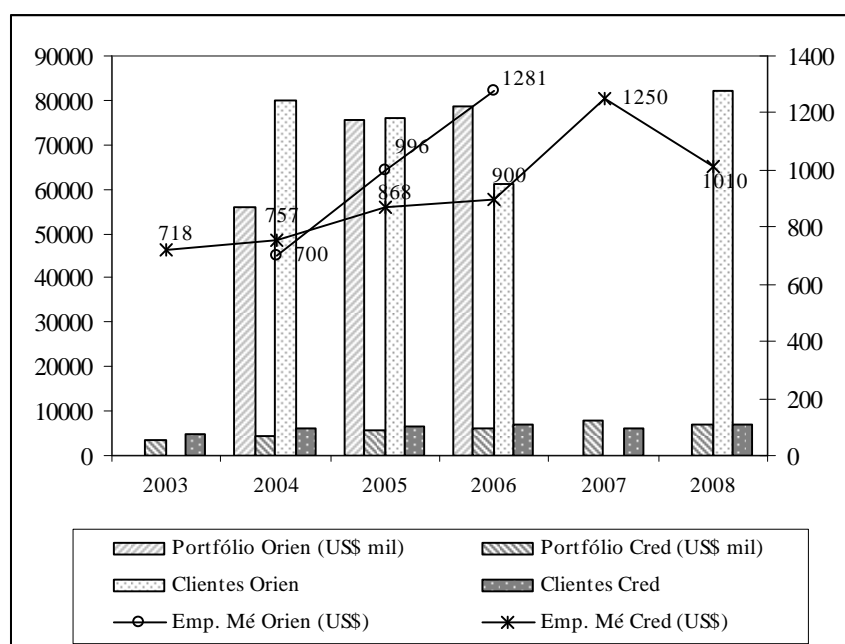
O Banefe constitui a divisão de consumo e microempresas do Banco Santander e atendia 60.000 clientes, correspondendo a 16% do mercado em fins de 2006. Desenvolve linhas de crédito especialmente dirigidas a microempresas e ao setor agrícola. Nas microfinanças, destaca-se um crédito para microempresas emergentes, pagável em quotas fixas mensais para capital de giro, especificamente compra de mercadoria, como explica do sítio da *Redmicrofinanzas* na internet. A garantia exigida é o FOGAPE, sistema no qual o Estado garante até 80% dos créditos concedidos aos microempresários no país, conforme já explicado.

Outra grande instituição de microfinanças no Chile é o Banco Nova, filial do Banco BCI (*Banco de Crédito e Inversiones*) com uma linha de crédito voltada para microempresários. Suas atividades incluem o financiamento de mercadorias e matérias-primas, máquinas e equipamentos, veículos de trabalho e outros. Atende microempresas formais ou informais, desde que essas tenham patente comercial ou permissão municipal para funcionar. Assim como as instituições anteriores, opera com o sistema de garantias FOGAPE.

b) IMFs de médio porte

As cooperativas de ahorro y crédito também desenvolvem programas de microfinanças do Chile. A Credicoop e a Oriencoop são IMFs de médio porte que atenderam, respectivamente, 6.809 e 82.008 clientes em 2008, conforme se visualiza no gráfico 22.

Gráfico 22 – Credicoop e Oriencoop: portfólio, número de clientes e valor médio do empréstimo em US\$ (2003-2008)



Fonte: The MixMarket

Em 1986, a *Cooperativa Credicoop Ltda* iniciou suas atividades em Santiago em 1986, fruto da iniciativa do *Programa de Economía del Trabajo* (PET) e da *Federación Chilena de Cooperativas de Trabajo* (FECRECOOP) com o objetivo de prestar serviços financeiros a microempresários. Seus 14 primeiros sócios eram proprietários de pequenos negócios autogestionados que tinham muita dificuldade de obter crédito bancário, criando a cooperativa para superar esse obstáculo. Em 2009, a Credicoop tem mais de 13.000 sócios e possui 23 agências distribuídas entre as regiões de Valparaíso e de Araucanía, no centro-sul do Chile. Dentre os produtos que oferece, há o apoio a microempresas (agrícolas, industriais, comerciais e manufaturas), desde que ela esteja funcionando há pelo menos seis meses, desconto de documentos, créditos de emergência (para resolver problemas de curto prazo do empreendimento), etc.

Já a *Cooperativa de Ahorro y Crédito Oriente Ltda* (Oriencoop), foi fundada com auxílio da Igreja Católica em 1955 na cidade de Talca. De 63 sócios na fundação, em 2009 já possuía mais de 200 mil, atendidos em 20 agências localizadas também na região centro-sul do país, sendo muito maior que a Credicoop, como mostram os dados do gráfico 8. Seu portfólio era de US\$ 79 milhões em 2006, enquanto o da Credicoop era de US\$ 6,3 milhões, tendo crescido para US\$ 6,9 milhões em 2008.

O valor médio do crédito concedido elevou-se em relação aos primeiros anos da série apresentada no gráfico 22. Na Oriencoop, ele quase dobrou entre 2004-2006, quando atingiu US\$ 1.281. Já na Credicoop, esse valor era de US\$ 1010 em 2008, após ter alcançado US\$ 1250 no ano anterior.

c) IMFs de pequeno porte

As ONGs são importantes nas microfinanças chilenas, atuando como instituições de pequeno ou micro porte. Dentre elas, destacamos a Fundação Contigo, a Fundação Banigualdad e a ONG Cecades, além do Fondo Esperanza, que será detalhado no próximo capítulo.

A Fundação Contigo foi fundada em 1989 por dois jovens franceses, Laurent Marchaber e Hubert de Boisredon, inspirados pelo *Grameen Bank*, visando “gerar oportunidades para que os clientes e microempresários(as) em situação de pobreza possam crescer economicamente e desenvolver seu potencial”, informa seu site oficial. Em 1992, firmou seu primeiro convênio com o BID e apresentou seu primeiro projeto à União Européia.

A instituição atua na região metropolitana de Santiago, atendendo o perímetro urbano e comunidades rurais da zona sul, outorgando créditos individuais e em grupo para microempresários formais ou informais, de \$400 mil a 600 mil pesos chilenos (US\$ 750 a US\$ 1125, em 30/06/2009). A metodologia de crédito grupal foi reincorporada à Fundação a partir de 2006, como alternativa aos microempresários de menor tamanho, mais instáveis e vulneráveis.

Até fins de 2008, havia outorgado mais de 17.000 créditos, favorecendo aproximadamente a 7.000 famílias. Também ofereceu mais de 5.000 horas de

capacitação, tendo beneficiado mais de 1.000 microempresários. Os dados do ano de 2008 estão resumidos na tabela a seguir.

Tabela 29 – Fundação Contigo (2008)

Variável	Valor
Número de clientes	1.659
Mulheres (%)	71
Clientes rurais (%)	10
Crédito médio (pesos chilenos)	235.000
Crédito médio (US\$)*	365.47
Carteira (pesos chilenos)	389.578.000
Carteira (US\$)*	605,875.58

Fonte: Fundação Contigo

Nota: Taxa de câmbio em 30/12/2008: US\$ 1,00 = 643 pesos chilenos

A Fundação Banigualdad foi fundada em 2006, mas iniciou suas atividades de microcrédito produtivo orientado em 2001, também inspiradas no *Grameen Bank*. À época, era denominada “Fundación Chile Acción - La Vaca”, administrando o projeto “Fondo Confianza”. Atualmente, apoia microempresários em condições de pobreza, visando apoiar seu desenvolvimento econômico e social, pautada em três valores fundamentais: confiança, responsabilidade e solidariedade, como informa seu sítio na Internet.

Para obter os microcréditos, o tomador passa por um processo de seleção e deve participar de um grupo, aqui denominado “centro de crédito comunitário” (CMC), formado por 15 a 30 pessoas que se conhecem e moram em áreas próximas uns dos outros. Como o aval é solidário, o grupo é gerenciado e liderados por uma junta diretora eleita democraticamente por seus membros. Esses “centros” são acompanhados semanalmente por agentes de crédito em reuniões nas quais todos os membros devem participar.

Os valores de crédito variam de \$ 40.000 a \$ 100.000 (US\$ 62 a US\$155) e o pagamento deve ser efetuado em 20 semanas, em parcelas fixas, com juros de 2,5% am.

Em 2008, foram entregues 4895 microcréditos a beneficiários de 263 CMC em 29 comunidades, tendo a inadimplência sido inferior a 1%. Em 2006 e 2007 haviam sido 668 e 1308 créditos, respectivamente.

Outra IMF de pequeno porte é o *Centro de Capacitación y Desarrollo Económico y Social* (ONG Cecades) que apoia pequenas unidades produtivas ou

trabalhadores por conta própria na área metropolitana e na IX Região (Araucanía), ao sul de Santiago. Os créditos são outorgados individualmente, para giro dos negócios ou aquisição de capital fixo (máquinas e veículos), com valores de \$ 80.000 a \$ 300.000 (US\$ 124 a US\$ 466), sendo os prazos de pagamento de 3 a 10 meses para capital de giro e de 3 a 15 meses para capital fixo.

Para obter crédito, podem se habilitar trabalhadores ou microempresários(as) formais ou informais, cujo negócio tenha iniciado há pelo menos seis meses. Também são exigidos bons antecedentes comerciais e um avalista.

d) IMFs de micro porte

Dentre as IMFs de micro porte, destacam-se as ONGs *Fundação Crecer* e a *Fundação Un Techo para Chile*.

As primeiras atividades da *Fundação Crecer* iniciaram-se em 2002. Seus financiamentos são concedidos por meio do “Programa Empreendedores”, beneficiando pessoas com renda *per capita* próxima à linha da pobreza³⁸ a desenvolverem projetos de empreendimento próprio. Em 2009, atua na região metropolitana de Santiago e em Lo Espejo, La Pintana e Huechuraba.

A Fundação outorga créditos por meio de bancos comunitários. Os grupos formados são de 20 a 25 pessoas com necessidades de financiamento similares para seus projetos. Como prevê a metodologia, os créditos são individuais, mas o grupo é solidariamente responsável pelo pagamento do montante dos créditos entregues ao banco.

Os empréstimos variam entre 150 mil pesos chilenos/ano (\cong US\$ 281) a 315 mil pesos chilenos/ano (\cong US\$ 590,44)³⁹, dependendo da antiguidade do beneficiário no banco. As taxas de juros variam entre 1 e 2% am.

Em 2008, o total de atendidos por essa micro IMF foi 174 chefes de família, o que significa aproximadamente 870 pessoas, incluindo beneficiários diretos e indiretos.

³⁸ Esse valor equivalia aproximadamente a 43 mil pesos chilenos (US\$ 81, em valores de junho de 2009).

³⁹ Taxa de câmbio em 30/06/2009: US\$1,00 = 533,5 pesos chilenos.

A soma dos créditos outorgados foi de cerca de US\$ 30,2 mil e a taxa de devolução ficou em 99,5%.

Tabela 30 – Créditos outorgados e outros indicadores da Fundação Crecer (2006-2008)

Ano	Bancos Comunitários	Crédito		Beneficiários		Taxa de devolução (%)
		Pesos	US\$*	Direto	Total	
2006	4	12.000.000	22.556	80	400	100
2007	6	19.215.000	38.631	103	515	98,8
2008	8	19.415.000	30.265	174	870	99,5

Fonte: Fundação Crecer

Nota: *Os valores foram convertidos conforme a taxa de câmbio para 30/12 de cada ano.

Em 2008, o total de atendidos por essa micro IMF foi 174 chefes de família, o que significa aproximadamente 870 pessoas, incluindo beneficiários diretos e indiretos. A soma dos créditos outorgados foi de cerca de US\$ 30,2 mil e a taxa de devolução ficou em 99,5%.

A *Fundação Un Techo para Chile* é outra micro IMF no país. Suas atividades na área de microcrédito iniciaram-se em 2002, com o apoio financeiro do Fondo Esperanza, pertencente à instituição Hogar de Cristo. A metodologia adotada volta-se a atender pessoas na condição de extrema pobreza com microcrédito produtivo orientado, cuja garantia se dá por meio de grupos solidários, que devem ter as seguintes características: (i) ser de cinco pessoas; (ii) essas pessoas não podem viver no mesmo domicílio; (iii) formação espontânea; (iv) existir confiança entre seus membros, com respeito e objetivos comuns definidos por seus integrantes (ROBLES, 2002).

Os créditos outorgados são de pagamento semanal e são de 30, 50 e 70 mil pesos chilenos, sendo a figura do agente de crédito fundamental no acompanhamento dos projetos/empreendimentos, desde sua concessão até o pagamento dos financiamentos, como se sabe.

Não foi possível obter dados atualizados e desagregados para a Fundação, tendo suas informações sido apresentadas em conjunto com a *Redmicrofinanzas*, mas pode-se afirmar que em 2002 foram outorgados 189 créditos para 127 clientes em 10 assentamentos da Grande Santiago, sendo: 127 créditos de \$ 30.000 (US\$ 41,55), 41 créditos de \$ 50.000 (US\$ 69,26) e 21 créditos de \$ 70.000 (US\$ 96,96)⁴⁰.

⁴⁰ Taxa de câmbio em 30/12/2002: US\$1,00 = 721,94 pesos chilenos.

8.2.1. BancoEstado Microempresas (BEME)

Fundado em 1953 com a missão de promover o acesso de pequenos e microempreendimentos ao mercado financeiro, o BancoEstado⁴¹ do Chile iniciou seu programa de *downscaling* em 1995, entrando no mercado das microfinanças e passando a ofertar crédito aos mais pobres, por meio da criação da subsidiária BancoEstado Microempresas (BEME).

Em muitos países, com as microfinanças em diferentes estágios de desenvolvimento, os bancos comerciais identificaram boas oportunidades de negócios na oferta em larga escala de produtos financeiros aos mais pobres – *downscaling*. Pressionados pelo aumento da competitividade no setor bancário no final dos anos 1990, eles começaram a explorar esse mercado com a ajuda de agências multilaterais ou bilaterais, em muitos casos, adotando diferentes modelos organizacionais (MARULANDA, 2006). Esse fenômeno tem sido acompanhado por outros bancos comerciais, e como é o caso do Banco do Nordeste (por meio do Crediamigo), do Banco Rakyat Indonésia (BRI – por meio da divisão de microfinanças, a *Village Units System*), do Banco de Crédito do Peru (por meio da *Solución Financiera de Crédito*), do *Banco del Pichincha* (por meio da CREDIFE), no Equador, do *Sogebank* (por meio do SOGESOL), no Haiti, do Banco Agrícola, em El Salvador, do UNIBANCO (por meio da Microinvest) e do Banco ABN Amro Real (por meio da Real Microcrédito), ambos no Brasil (DELFINER & PERÓN, 2008).

O *downscaling* do BancoEstado foi estimulado por vários fatores, como a criação do *Fondo de Solidaridad e Inversión Social* (FOSIS) no Chile, em 1990. Conforme explicado no capítulo anterior, esse Fundo subsidia parte dos custos operacionais do microcrédito no país, reduzindo o custo das IMFs. Paralelamente, a reativação do Fundo de Garantia para Pequenos Empresários (FOGAPE) também incentivou a criação do BEME, ao garantir parte dos créditos oferecidos aos microempresários. Com a queda da participação das ONGs e das cooperativas nas microfinanças chilenas entre 1996 e 2000, seus bancos comerciais, assim como o BancoEstado, passaram a atuar mais agressivamente nesse mercado (DELFINER & PERÓN, 2008).

⁴¹ À época, a instituição chamava-se *Banco del Estado de Chile*.

Outra forte motivação para o ingresso do BEME nas microfinanças foi o caráter de banco público do BancoEstado. Larraín (2007) lembra sua tradição em atuar em mercados financeiros imperfeitos e com impacto social, dado o débil acesso da microempresa chilena ao crédito, àquela altura.

Em termos de ambiente, é importante lembrar a importância dos fatores macroeconômicos. As reformas nos mercados financeiros da América Latina promoveram a liberalização e desregulamentação do setor financeiro e levaram, no caso chileno, a um forte desenvolvimento do mercado de capitais e à possibilidade de acesso a financiamentos no exterior, forçando os bancos comerciais a aumentarem a oferta de produtos, reduzirem seus custos de transação e explorarem novos mercados (MARULANDA, 2006).

Por fim, pode-se apontar a grande participação do BancoEstado em mercados financeiros tradicionais, a existência de um amplo mercado com possibilidades de forte crescimento para o microcrédito no país, além da busca pela diversificação.

Nesse contexto, o banco aproximou suas relações das microempresas, criando a subsidiária BEME para atender suas necessidades específicas, que diferem das de seus clientes tradicionais. Assim, o banco desenvolveu uma tecnologia própria e infraestrutura física para atuar nas microfinanças. Essa tecnologia aplica muitos princípios básicos da metodologia do microcrédito para a concessão de empréstimos individuais, conforme será detalhado adiante.

Suas atividades iniciaram-se em um contexto no qual era muito restrito o acesso da microempresa chilena ao crédito bancário. Em 1986, a cobertura de crédito às microempresas era de 40% e só atingia as microempresas formais. Em 2006, esse percentual havia crescido para 74% (LARRAÍN, 2007). A participação do BEME nesse processo sem dúvida foi fundamental, tanto em termos de volume, quanto em termos de diversificação de produtos, de forma que o Programa de Microcrédito deu lugar a um Programa de Microfinanças.

O desempenho do Banco tem sido muito positivo, tanto em termos de sua própria história, como em comparação com outras IMFs na América Latina (LARRAÍN, 2007). Alguns indicadores apresentados na tabela e no quadro a seguir justificam essa afirmação: crescimento do número de clientes, do total de ativos, de seus escritórios, evolução para um programa de microfinanças, ampliação do atendimento,

além do maior nível de penetração no mercado na região (5,7%), superior ao da Compartamos (4,6%) e do BanDesarrollo Microempresas (2,5%), conforme dados em *The Mixmarket* (2008: 2) já citados no capítulo sobre as experiências de microfinanças na América Latina e Caribe.

Tabela 31 – Características institucionais e da carteira de empréstimos do BancoEstado Microempresas, Chile (2004-2008)

Informação	2004	2005	2006	2007	2008	Var 2004-2008
Ativos (em US\$)	144.772.028	449.154.190	609.538.577	887.687.362	896.939.475	520%
Postos de atendimento	126	136	145	172	195	55%
Pessoal envolvido	561	647	788	930	1.009	80%
Número de clientes ativos	71.563	168.829	175.102	206.686	151.471	112%
Tomadores mulheres (%)	45,00	45,00	44,80	47,00	37,64	-16%
Número de empréstimos concedidos	81.204	181.638	229.404	250.261	280.984	246%
Carteira ativa de empréstimos (valores brutos, em US\$)	142.620.621	396.655.648	569.779.156	820.008.037	837.324.690	487%
Empréstimo médio (em US\$)	1.993	2.349	3.254	3.967	5.528	177%

Fonte: *The Mixmarket* (2009)

Quadro 11 - Evolução das atividades do BancoEstado Microempresas

Situação inicial (1996)	Situação em 2008
Programa de microcrédito	Programa de microfinanças
Crédito comercial	Crédito comercial e familiar
Relações de curto prazo	Relações de longo prazo
Cobertura urbana	Cobertura urbana (agrícola, pesca artesanal, etc)

Fonte: BancoEstado Microempresas

O bom desempenho da instituição nas microfinanças pode ser observado pelo forte crescimento do total de ativos (520%), do número de clientes (112%), do número de empréstimos (246%) e da carteira ativa (487%) entre 2004-2008. A própria evolução do programa e suas inovações como a disponibilização de uma gama mais ampla de produtos, ampliação do crédito, da cobertura e estabelecimento de relações de longo prazo com seus clientes apontam nesse sentido (quadro 11).

Por outro lado, não era de se esperar a queda de 16% da participação feminina no total de tomadores, considerando que as IMFs defendem a focalização de suas atividades nas mulheres, assim como a elevação do valor médio do empréstimo para mais de U\$ 5,5 mil. Nesse quadro, em que medida o banco estaria alcançando os mais pobres? Esse questionamento será tratado no próximo capítulo, quando se analisará a

tecnologia de empréstimo da instituição e suas relações com o capital social e a pobreza. Antes, destacam-se outros aspectos do funcionamento do banco, os quais serão acessórios na abordagem do tema.

a) O agente de crédito e as estratégias de cobrança do BEME

A cobrança é um dos aspectos fundamentais da tecnologia do microcrédito no BancoEstado Microempresas. O bem desenvolvido processo de cobrança afeta positivamente a sustentabilidade da instituição, o que também tem efeitos positivos para a redução de pobreza, considerando que vários estudos mostram que a renovação dos créditos dos clientes aumenta as chances de ele sair da pobreza. Teixeira (2008) observou que a probabilidade de o cliente do CREDIAMIGO superar a condição de pobreza chega a 50% quando ele permanece entre 49 e 54 meses no programa, superior aos 30% de quando o tempo é de 25 a 30 meses. Esses resultados sugerem que à medida que ele renova seus créditos sua absorção das informações prestadas pelo programa melhora, bem como sua prática empresarial, elevando suas chances de aumento de renda.

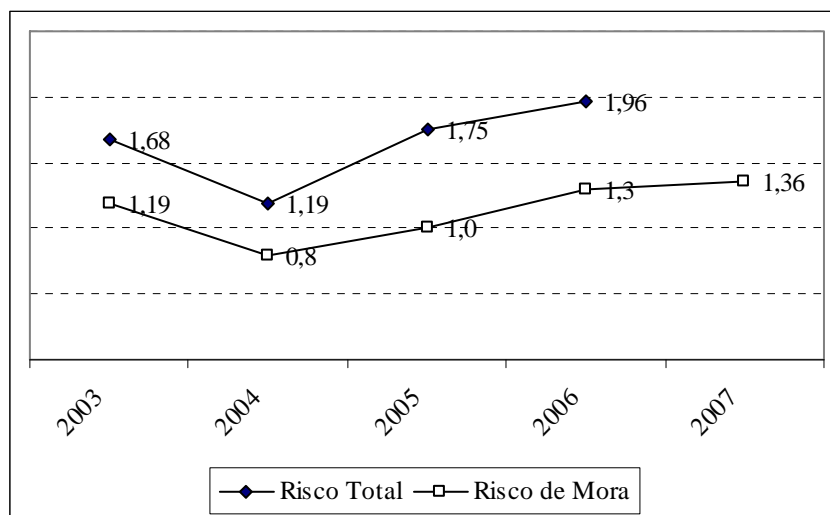
A estratégia de cobrança do BEME é constituída de cinco elementos, como mostra Larraín (2007): incentivos para pagamentos no prazo, papel ativo do “executivo de crédito”, cobrança externa, penalidades e utilização de recursos tecnológicos.

No caso dos incentivos, o banco oferece descontos na taxa de juros, expressos em recursos adicionais depositados mensalmente na conta do cliente. Quanto ao “executivo de crédito”, especialistas nos segmentos atendidos pelo BEME que visitam o microempreendimento e efetuam sua avaliação para que o crédito seja ou não concedido, seu papel é estratégico na cobrança por desempenhar um papel ativo, posto que é responsável por gerir todo o ciclo de crédito de sua carteira. Assim, ele dispõe de várias informações sobre seu desempenho: dados comparativos com a filial onde atua, com o banco em geral, clientes cujo empréstimo falta pouco tempo para o vencimento, clientes vencidos. É comum que façam cobrança preventiva, por meio de chamada telefônica, lembrando o cliente de sua data de vencimento, por exemplo.

No entanto, o executivo só gestiona sua carteira até a primeira quinzena de atraso. Depois desse período, a cobrança fica a cargo de uma empresa externa.

Como em outras instituições, no caso de atrasos no pagamento das parcelas os tomadores estão sujeitos a multas, quarto elemento da cobrança. Porém, é baixa a taxa de risco da carteira do BEME, que nunca atingiu 2%, ficando o risco de mora em 1,36% em 2007, conforme gráfico a seguir.

Gráfico 23 – Risco total e risco de mora – BEME (2003-2007)



Fonte: BancoEstado Microempresas

Esses baixos níveis de risco podem ser explicados pela tecnologia de empréstimo, a qual será detalhada no próximo capítulo. No entanto, cabe destacar que a atuação do executivo de crédito, fundamental nesse processo, é auditada periodicamente, tanto à distância como em sua área de trabalho (*en terreno*), buscando acompanhar se suas atividades estão de acordo com a política de crédito do Banco (LARRAÍN, 2007). Ademais, sua remuneração depende do risco de sua carteira, podendo ser penalizado ou bonificado por seu desempenho, informou a Sra. Gloria Gutierrez, Gerente de Gestão de Risco no BEME, ao ser entrevistada para essa Tese:

a remuneração do executivo de crédito é 80% fixa e 20% variável, conforme o risco de sua carteira, o que estimula ele atingir sua meta, porém com “bom crédito”. Em caso de piora do risco de sua carteira, seus vencimentos podem cair até 9%. Por outro lado, ele recebe um bônus extra a cada 3 meses quando supera em pelo menos 18% a meta imposta. Medidas dessa natureza tornam o executivo mais eficaz em suas atividades: “ele fica mais transparente, faz menos “coisas estranhas”.

Por fim, o último elemento da estratégia de cobrança é também um apoio tecnológico ao processo de cobrança do executivo de crédito e se trata da contratação de um centro de chamadas (*call center*), como é comum em outras instituições.

8.2.2. Fondo Esperanza

O programa de microcrédito do *Fondo Esperanza* começou em 1996, mas sua história inicia-se muito antes, em 1966, como instituição de caridade ligada ao *Hogar de Cristo*, organização católica cujo objetivo é prestar serviços financeiros e não financeiros aos segmentos mais pobres do país.

O *Fondo Esperanza* é a maior ONG do Chile que atua nas microfinanças, sendo uma IMF de médio porte com presença em 116 cidades e 30 escritórios. Sua trajetória pode ser observada no quadro a seguir.

Quadro 12 – Evolução do programa de microcrédito do *Fondo Esperanza*

PERÍODO	ATIVIDADE	ETAPA
1966	Criação, como iniciativa da Fundación de Beneficencia Ayuda y Esperanza: doações de capital e insumos, com retorno voluntário	1- Prospecção no microcrédito
1996-2001	Empréstimos individuais	
2002	Visitas a programas de Microcrédito em outros países, incluindo a Bolívia	2- Organização da experiência - Revisão teórica - Desenho dos primeiros produtos
2003	Planejamento estratégico e desenvolvimento de plano de negócios	
2004 (janeiro)	Introdução dos bancos comunais	3- Consolidação do modelo de intervenção - Incorporação de melhores práticas
2004 (março)	Auditoria externa	
2004 (junho)	Aquisição de software de microfinanças	
2005	Desenvolvimento de produtos para os bancos comunais	4- Crescimento

Fonte: *Fondo Esperanza* e entrevista com Sr. Matias Arau

A primeira fase do desenvolvimento do programa do *Fondo* encerra-se em 2001 e é marcada por sua criação, concessão de donativos e adoção da metodologia de empréstimos individuais. No entanto, devido à baixa taxa de recuperação dos valores investidos e da alta inadimplência, relatadas na entrevista realizada com o Sr. Matias Arau, *Gerente de Desarrollo y Servicio* do *Fondo Esperanza*, o programa foi reestruturado nas fases seguintes.

À semelhança de outras experiências, seus gestores foram conhecer outros programas na LAC, especialmente na Bolívia, país com o segundo melhor ambiente

para o desenvolvimento das microfinanças na região⁴², no qual a penetração das microfinanças alcança 56% (CUETO, 2007). A partir de então, o *Fondo* reestruturou suas atividades e passou a adotar a metodologia de bancos comunais, como será detalhado no próximo capítulo.

A tabela a seguir resume indicadores do crescimento da instituição, a partir de 2005, etapa caracterizada pelo desenvolvimento de produtos para os bancos comunais, com elevação de 443% dos ativos, 471% da carteira de clientes e de 691% da carteira de empréstimos entre 2005-2008.

Tabela 32 – Características institucionais e da carteira de empréstimos do Fondo Esperanza, Chile (2004-2008)

Informação	2004	2005	2006	2007	2008	Var 2005-2008
Ativos (em US\$)	-	1.116.191	2.641.769	5.519.518	6.058.122	443%
Postos de atendimento*	-	-	7	13	26	271%
Pessoal envolvido	-	47	93	156	224	377%
Número de clientes ativos	1.483	5.259	13.412	21.569	30.022	471%
Tomadores mulheres (%)	-	87,51%	87,86%	87,86%	87,00%	-1%
Número de empréstimos desembolsados*	-	-	13.624	21.882	30.878	127%
Carteira ativa de empréstimos (valores brutos, em US\$)	-	667.321	2.034.363	4.444.899	5.275.340	691%
Empréstimo médio (em US\$)	-	127	152	206	176	39%

Fonte: *The Mixmarket* (2009)

Nota: * Em postos de atendimento e empréstimos desembolsados, a variação corresponde ao período de 2006-2008

O desempenho da instituição tem muitos indicadores que atestam sua melhora, mas o *Fondo* não é auto-sustentável e se financia com fundos subsidiados por pessoas físicas e jurídicas, tanto nacionais e estrangeiras, como a Fundação FORD, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Agência de Desenvolvimento Chileno (CORFO), além de empresas chilenas como a Angloamericana, o Banco de Chile e a rede de varejo CENCOSUD (FONDO ESPERANZA, 2008).

No capítulo seguinte, aprofunda-se a caracterização do *Fondo Esperanza* e dos demais programas de microcrédito do estudo de caso dessa Tese, buscando neles observar a relação entre capital social e pobreza.

⁴² O primeiro é o Peru, como já mencionado no capítulo sobre as experiências de microcrédito na América Latina.

CAPÍTULO IX

CAPITAL SOCIAL E POBREZA EM PROGRAMAS DE MICROCRÉDITO DO BRASIL E DO CHILE

Nesse capítulo a análise está centrada nas experiências do Crediamigo, do Banco do Povo–Crédito Solidário e da São Paulo Confia, no Brasil, e BancoEstado Microempresas e *Fondo Esperanza*, no Chile. A comparação desses programas visa identificar as tecnologias de empréstimos por eles adotadas e os resultados alcançados para avaliar se o microcrédito é capaz de superar as assimetrias de informação do mercado de crédito, usando o capital social dos pobres. A hipótese é a de diante das diferenças na base sócio-cultural dos dois países, que refletem diferentes níveis de capital social, programas de microcrédito que adotam o *colateral social* na sua metodologia têm maior eficácia na promoção do acesso dos mais pobres ao crédito. A metodologia do microcrédito lhes oportuniza superar a privação de capacidades básicas e funcionamentos, os quais são fundamentais para o desenvolvimento humano e a superação da pobreza, segundo Sen (2000).

Além da coleta de informações em bases de dados e documentos desses programas, foram realizadas entrevistas com seus gestores, que apontaram os determinantes do desenho de sua metodologia e produtos, destacando suas vantagens e desvantagens na consecução dos objetivos proclamados de redução de pobreza.

As seções seguintes apresentam os produtos e metodologias dos programas em análise e refletem sobre o papel do capital social e a atuação sobre a pobreza nos dois países.

9.1. Capital social e pobreza no programa Crediamigo⁴³

a) Características de seus produtos e suas relações com o capital social

A maior parte dos produtos de empréstimo do Crediamigo é destinada a capital de giro, mas alguns estão voltados a investimento fixo, como se visualiza no quadro a seguir.

Quadro 13 – Produtos de empréstimo do Crediamigo (2008)

PRODUTOS	FINALIDADE	DESCRIÇÃO	VALORES	ENCARGOS	PRAZOS	GARANTIAS	PAGAMENTOS
Giro Popular Solidário	Capital de giro	Grupos de 3 a 10 integrantes	R\$ 100,00 até R\$ 1.000,00	Taxa efetiva de 1,95% ao mês + TAC	Até 9 meses	Aval Solidário	Fixos quinzenais ou mensais
Giro Solidário	Capital de giro e pequenos investimentos em capital fixo	Grupos de 3 a 10 integrantes	R\$ 1.001,00 até R\$10.000,00	Taxa efetiva entre 2 e 3% ao mês + TAC*	Até 9 meses	Aval Solidário	Fixos quinzenais ou mensais
CrediAmigo Comunidade	Capital de giro	Grupos de 15 a 30 integrantes	R\$ 100,00 até R\$ 1.000,00	Taxa efetiva de 1,95% ao mês + TAC	Até 9 meses	Aval Solidário	Fixos quinzenais ou mensais
Giro Individual	Capital de giro para clientes com experiência no programa	Individual	R\$ 300,00 até R\$10.000,00	Taxa efetiva entre 2 e 3% ao mês + TAC*	Até 9 meses	Coobrigado com renda comprovada e suficiente	Fixos quinzenais ou mensais
Investimento Fixo	Investimentos em capital fixo	Individual	R\$ 300,00 até R\$ 5.000,00	Taxa efetiva de 2,95% ao mês + TAC	Até 36 meses e sem carência	Coobrigado com renda comprovada e suficiente	Fixos e mensais

Fonte: Relatório Anual do Crediamigo (2008).

Nota: * A taxa efetiva de juros depende da quantidade de empréstimos do cliente ou do integrante mais antigo de seu grupo. A cada três empréstimos de qualquer produto de capital de giro (ciclos), os clientes têm sua taxa reduzida em 0,25 p.p.

Além dos produtos de empréstimo, o Crediamigo atua na área de microseguros e oferece seguro de vida a seus clientes de baixa renda, com duas opções de escolha, de acordo com a capacidade de pagamento do segurado: (1) na primeira opção, o prêmio anual é de R\$ 15,00, capital segurado de R\$ 1.000,00 e auxílio-funeral de R\$ 625,00; (2) na segunda opção, o prêmio é de R\$ 25,00, capital segurado de R\$ 3.000,00 e auxílio-funeral de R\$ 840,00 (CREDIAMIGO, 2008).

Essa diversificação para além do crédito, ampliando sua atuação do microcrédito para as microfinanças, responde à demanda dos pobres por outros

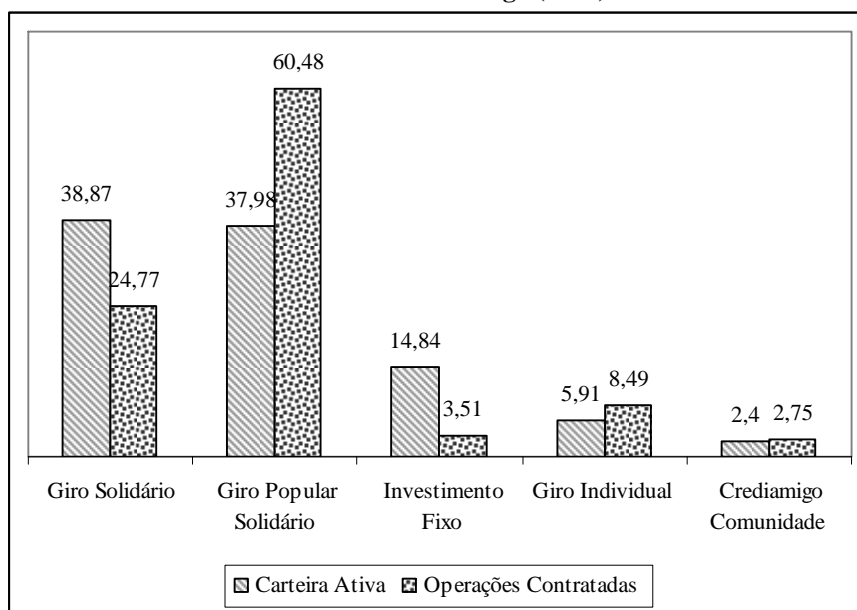
⁴³ Agradecemos também o Sr. Stélio Gama Lyra Junior, Superintendente de Microfinanças e Programas Especiais do BNB, pelas informações e documentos fornecidos.

produtos, como poupança, seguros, serviços de transferência de dinheiro, empréstimos para reformas ou melhorias de casas, além de necessidades emergenciais como doenças. Por outro lado, não se pode esquecer do imperativo de lucro e sustentabilidade financeira das instituições de microcrédito, o que implica em usar a diversificação para viabilizar seus negócios e alcançar esse objetivo.

Em fins de 2008, o produto com maior representatividade do programa era o Giro Solidário, seguido do Giro Popular Solidário, ambos utilizando o aval solidário como garantia e representando juntos cerca de 75% da carteira ativa. O Investimento Fixo foi o terceiro produto em participação, seguido do Giro Individual e do Crediamigo Comunidade (gráfico 24).

No mesmo gráfico, observa-se que, no que diz respeito ao total de operações efetivadas em 2008, 88% das transações foram compostas por produtos que têm como garantia o aval solidário: Giro Solidário, Giro Popular Solidário e o Crediamigo Comunidade.

Gráfico 24 – Composição da carteira ativa e das operações contratadas por produto no Crediamigo (2008)



Fonte: Relatório Anual do Crediamigo (2008).

Os altos percentuais aqui apresentados revelam que o capital social exerce um importante papel para o acesso ao crédito no Crediamigo. Nos dois primeiros casos, os empréstimos são concedidos a grupos formados por três a dez integrantes, já no Crediamigo Comunidade, os grupos têm de 15 a 30 participantes que assumem a

responsabilidade conjunta de pagar o crédito recebido, sendo uns avalistas dos outros. Os componentes dos grupos são escolhidos pelos próprios empreendedores e embora cada um possa tomar emprestado um valor diferenciado, o cupom de pagamento é único.

Esses produtos do Crediamigo destinam-se ao crédito produtivo e os clientes recebem orientação personalizada do assessor de crédito, que o visita em seu local de atividade, efetua o levantamento socioeconômico e define as necessidades de crédito, liberando empréstimos em no máximo sete dias.

Na metodologia do programa, a formação dos grupos ocorre de forma espontânea, no sentido de que os membros são auto-selecionados, como explica Marcelo Azevedo Teixeira, Gerente de Ambiente de Microfinança Urbana do Crediamigo, ao ser entrevistado para essa Tese: “o assessor de crédito não forma o grupo. Ele estimula o cliente a formá-lo e investiga para saber se eles se conhecem mesmo”.

Na entrevista com o Gerente de Microfinanças da Agência Montese (Fortaleza – CE), Severino Pires de Sousa Filho dá maiores detalhes sobre a experiência do Crediamigo na formação de grupos solidários:

É preciso convencer que o cliente sozinho se arrisca muito mais. No grupo, o risco é calculado, pois é você quem forma o grupo e não vai se unir a quem não confia, quem não tem patrimônio.

No caso do Crediamigo Comunidade, o processo inicia-se com o BNB identificando áreas de potencial microempresarial, passando pela promoção do produto nessas áreas, pela formação do banco comunitário, aprovação e desembolso dos empréstimos, até o pagamento, renovação e cobrança desses empréstimos (LEANDRO, 2009).

Para a formação e bom funcionamento do banco comunitário e para viabilizar os projetos individuais financiados, algumas ferramentas de controle são essenciais, como trabalhar aspectos como a amizade, o comprometimento e a responsabilidade para o bom funcionamento do aval solidário; a segurança financeira, a prudência e a precaução, para garantir a poupança e a quota de reserva do banco; e a pontualidade e o comprometimento, para evitar atrasos e multas.

Dessa forma, elementos formadores do capital social como a confiança e a participação em grupos são chaves para acessar os produtos disponibilizados pelo Crediamigo. Mesmo para tomar o empréstimo “giro individual” é requerido que o tomador já tenha sido cliente anterior e, portanto, participado de um grupo de aval solidário.

Nesse sentido, Neri (2008:61) afirma que:

o programa não só se baseia na existência de capital social como participa do processo de construção desse mesmo capital social. O uso de células básicas de tecido social como relações de confiança previamente estabelecidas constituem um elemento chave do Crediamigo.

O autor aponta o capital social como um dos determinantes do uso e acesso ao crédito no Brasil. Como temos afirmado nessa Tese, as garantias oferecidas por aqueles que pretendem obter um empréstimo são essenciais para que ele seja obtido, o que nem sempre é possível nesse país grande e desigual, tornando o crédito restrito a grupos específicos. No caso dos microempreendedores, identificou-se que estar associado a sindicato, associação ou cooperativa aumenta em 44% a chance de obtenção de crédito, dado que reafirma a importância do capital social dos pobres, na medida que muitas vezes o aval solidário é a única forma de obter o crédito e viabilizar empreendimentos que oferecem alguma oportunidade de empoderá-los e superar a pobreza.

Para o banco, por sua vez, o capital social de seus clientes também implica vantagens, como a redução de risco e dos custos de verificação, como se observa nesse outro trecho da mencionada entrevista com Marcelo Azevedo Teixeira:

O grupo solidário garante baixo risco ao Crediamigo. Por conta da seleção social por parte dos clientes, você já traz para a instituição um grupo mais selecionado, com menor risco (...). O grupo também traz mais rapidamente os clientes e o BNB não precisa fazer um esforço de divulgação tão grande.

Um dos fatores essenciais para a redução do risco é o bom trabalho do assessor de crédito, que têm presença sistemática na comunidade e contato direto com o cliente, sendo responsável pelo acompanhamento dos grupos. Para tal, promove reuniões de consolidação nas quais simula uma eventual falta de pagamento de um membro, dentro da já mencionada metodologia que trabalha valores comunitários como a amizade, o comprometimento, a responsabilidade e a pontualidade.

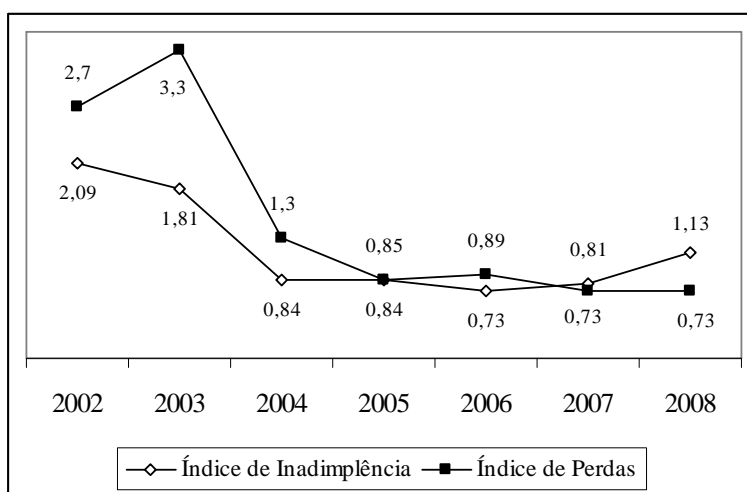
Outro fator muito importante no processo de formação do grupo é reunir pessoas com empreendimentos de mesmo porte, pois “se existe uma disparidade muito grande, o risco é maior para o mais pobre, o de menos condições, que terá que honrar o pagamento de um valor que lhe onera muito, no caso de inadimplência”, afirma Hamilton Gadelha Correa, gerente do Crediamigo em Fortaleza (CE).

Ademais, os assessores monitoram diariamente sua carteira de clientes para verificar os que não estão com o pagamento em dia, devendo entrar em contato imediatamente com os grupos inadimplentes para quitar as dívidas, assumidas coletivamente.

De fato, as taxas de inadimplência do programa estão entre as mais baixas do país, tendo fechado 2008 em 1,13% (gráfico 25), enquanto as da São Paulo Confia ficaram em 2,41% e em 3,6% no Banco do Povo–Crédito Solidário. Considerando todo o sistema bancário, a taxa de inadimplência do Brasil ficou em 4,4% em dezembro de 2008, sendo muito superior às dos programas citados.

No gráfico seguinte visualiza-se que a inadimplência do Crediamigo vinha apresentando uma trajetória de queda desde 2002, com destaque para a redução ocorrida em 2004 e 2005, quando ela atingiu 0,84%. Em 2008, essa inadimplência elevou-se para 1,13%, mas apesar do aumento, é possível observar que o índice de perdas não tem sido afetado, mantendo-se no baixo patamar de 0,73% nos últimos três anos.

Gráfico 25 – Índice de inadimplência e índice de perdas do Crediamigo, Brasil (2002-2008)



Fonte: Relatório Anual do Crediamigo (2008).

Notas: (1) Índice de inadimplência: média ponderada dos valores em atraso de 1 a 90 dias em relação à carteira ativa do mês na posição de 31 de dezembro de cada ano; (2) Índice de perdas: média ponderada dos valores em atraso superior a 90 dias, apresentados no ano corrente, em relação à carteira ativa média apresentada.

Com relação aos custos de verificação, o capítulo IV mostrou que essa é uma das imperfeições do mercado de crédito, que decorrem da impossibilidade de o prestador identificar corretamente se o tomador está ou não em condições de honrar o empréstimo ou não o fez dado o problema de risco moral. Isso leva as instituições financeiras a monitorar os contratos, o que implica em custos adicionais para ela. Como o Crediamigo atua fortemente com as garantias solidárias, os próprios laços sociais entre os membros dos grupos atuam como fatores de pressão para o cumprimento das obrigações.

É importante lembrar que o cupom de pagamento é do grupo, embora cada um de seus membros possa ter emprestado um valor diferenciado. Esse é um dos fatores que contribuem para a baixa inadimplência e para o ganho de produtividade do assessor de crédito, aumentando o retorno financeiro da instituição e melhorando sua sustentabilidade. Em 2008, a produtividade dos assessores de negócios do Crediamigo era de 430 clientes em média em suas carteiras, administrando cerca de R\$ 389,1 mil em crédito, conforme indica a tabela a seguir.

Tabela 33 - Indicadores de produtividade do Crediamigo, Brasil (2002-2008)

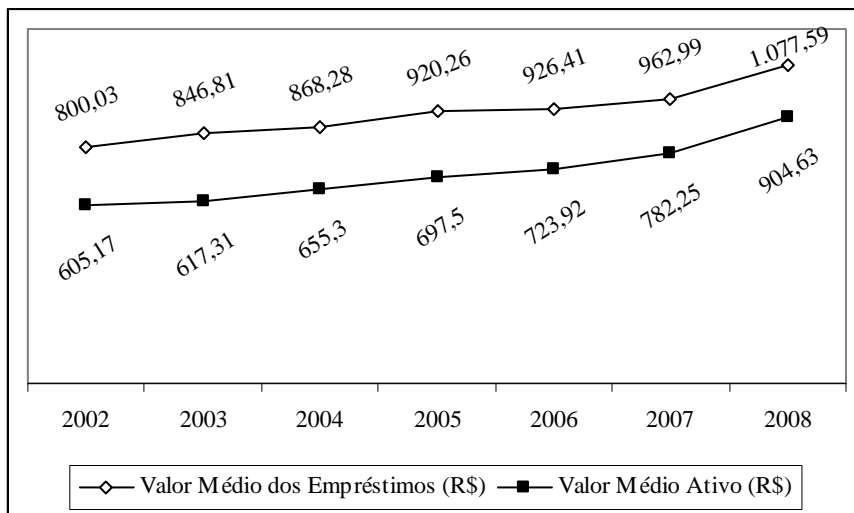
INFORMAÇÃO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Assessores de Negócio ⁽¹⁾	500	525	502	547	587	735	931
Total de Assessores	859	824	839	941	1.060	1.327	1.691
Clientes Ativos/Assessor de Negócio	238	264	324	357	402	408	430
Clientes Novos/Assessor de Negócio	12	13	12	12	15	16	17
Carteira Ativa/Assessor de Negócio (R\$ mil)	144,0	162,8	212,6	249,1	290,7	319,3	389,1
Lucro ⁽²⁾ / Assessor (R\$)	1.049,04	3.713,23	9.040,64	15.668,10	24.880,58	21.492,78	20.291,19
Clientes/Unidade	721	834	964	1.149	1.387	1.765	2.355

Fonte: Relatório Anual do Crediamigo (2008).

Notas: (1) Consideram-se assessores de negócio todos os assessores de crédito e assessores coordenadores que tenham carteira de clientes; (2) Não deduzidos IR (Imposto de Renda) e CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido).

Além da elevação de produtividade e da base de clientes, é importante para a instituição que os assessores de negócio elevem o valor médio emprestado para aumentar sua rentabilidade e melhorar sua capacidade de efetuar novos empréstimos, como vem ocorrendo (gráfico 26).

Gráfico 26 – Valores médios dos empréstimos do Crediamigo, Brasil (2002-2008)



Fonte: Relatório Anual do Crediamigo (2008).

Esses ganhos, por sua vez, devem ser buscados sem comprometer a qualidade de sua carteira, daí observar a capacidade de pagamento do tomador ser essencial para o grupo e para a instituição. Nesse sentido, os trechos de entrevistas a seguir ilustram os argumentos em favor do papel do capital social no Crediamigo:

O depoimento de clientes se espalha entre os vizinhos. As pessoas olham muito o que está dando certo para os outros. O Crediamigo vem trabalhando certo (...) um grupo mal feito queima a instituição para a proposta de aval solidário. É prejuízo para ela e para o cliente, ao endividá-lo (Hamilton Gadelha Correa, gerente do Crediamigo em Fortaleza (CE)).

Quando o cliente consegue entender o que é o grupo, são pelo menos mais três clientes que o Crediamigo capta (Severino Pires de Sousa Filho Gerente de Microfinanças da Agência Montese, Fortaleza (CE)).

Fica claro, portanto, que os gestores do Crediamigo acreditam que a confiança e a participação em associações, em grupos, é fundamental para o sucesso de suas atividades, seja para o cliente, seja para a instituição.

b) O Crediamigo está alcançando os mais pobres?

Neri (2008) observou que a participação em grupos solidários está associada a um maior impulso para fora da pobreza. A probabilidade de um cliente sair da pobreza aumenta a cada seis meses quando ele se mantém cliente ativo do Crediamigo. Indivíduos com mais de cinco anos no programa têm maior probabilidade de deixar essa situação que clientes novatos. Os cálculos do autor estimam que ela fica entre 35,7% e 40,7%, dependendo da linha de pobreza utilizada: Fundação Getúlio Vargas (FGV), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) ou meio salário-mínimo (SM), como detalhado em Teixeira (2008). Com base nesses resultados, Neri (2008: 13) conclui que há uma eficácia dupla do programa, ao fornecer capital financeiro aos pobres e “criar condições para a ampliação de um capital social quando do acompanhamento e assistência de crédito”.

Sua metodologia de empréstimos em grupo e o desenvolvimento do produto *Crediamigo Comunidade*, a partir de 2005, é claramente um indicador de que a instituição está buscando atingir os mais pobres. Como já detalhado no quadro 13, esse produto trabalha com bancos comunitários, voltando-se para um público de mais baixa renda, como se detalha no trecho a seguir:

Os bancos comunitários destinam-se principalmente à população de baixa renda, possibilitando dessa forma, a ampliação do atendimento das necessidades de financiamento desse segmento populacional, ainda não contemplado com as linhas de crédito já existentes. Essas entidades informais objetivam a melhoria das condições de vida das comunidades, buscando incentivar os mais diversos pequenos empreendedores da região a iniciar ou desenvolver seus negócios, utilizando o potencial dos próprios habitantes, aliado à confiança e à amizade dos residentes das comunidades (LEANDRO, 2009: 22).

Um indicador da menor renda do público do *Crediamigo Comunidade* é o menor valor dos empréstimos captados, conforme se observa na tabela seguinte.

Tabela 34 – Valores médios dos empréstimos do Crediamigo, Brasil (2008)

ITEM	CREDIAMIGO	CREDIAMIGO COMUNIDADE
Valor Médio dos Empréstimos (R\$)	1.077,59	421,98
Valor Médio Ativo (R\$)	904,63	342,79

Fonte: Relatório Anual do Crediamigo (2008) e de Leandro (2009).

Outro aspecto importante a destacar é que a metodologia do *Crediamigo Comunidade* não prevê avaliação financeira da capacidade de pagamento do cliente, mas sim o reforço da responsabilidade dos membros do grupo diante dos créditos recebidos, da necessidade de manter a coesão do banco comunitário e de viabilizar os projetos individuais financiados. Nesse sentido, empoderar seus clientes é fundamental. O crédito é concedido mediante uma negociação simbólica entre o BNB e o banco comunitário, na qual se trabalha a transferência de alguns poderes da instituição financeira para a comunidade.

É importante lembrar que essa Tese discute pobreza a partir de uma perspectiva mais ampla que a da insuficiência de renda, na qual o conceito é ampliado para privações em diversas esferas da vida, além da material. Tanto no Enfoque das Capacitações de Sen (2000), como nas análises sobre vulnerabilidade ao risco e ausência de voz e participação política dos pobres de Narayan (2000), o empoderamento é muito importante na dimensão emancipatória da pobreza. Empoderadas, pessoas pobres e excluídas podem superar as principais fontes de privação de suas liberdades, construir e escolher novas opções, implementar suas escolhas e se beneficiar delas. Têm oportunidades de serem ouvidas e fazer valer suas opiniões.

Leandro (2009) destaca as duas perspectivas sob as quais o empoderamento é trabalhado no *Crediamigo Comunidade*: a individual e a grupal. A primeira envolve o resgate da auto-estima e da motivação empreendedora dos seus beneficiários, ao resgatar, organizar ou ainda incutir alguns padrões de comportamento nos membros dos bancos comunitários, como os já referidos valores de amizade, comprometimento, responsabilidade, segurança financeira, prudência, precaução, democracia, participação, pontualidade e organização.

A perspectiva individual do empoderamento também aparece na forma de empréstimos crescentes, constantes e em prazos curtos na qual o crédito é concedido, o que exerce papel preponderante na educação financeira dos seus beneficiários. Esse aspecto também foi apontado pelo Gerente Severino Pires de Sousa Filho, quando entrevistado:

Os empréstimos em grupo são um espaço de educação financeira dos beneficiários, pois neles se desenvolvem a preocupação, o compromisso com o grupo, a responsabilidades com os gastos e vendas de seus empreendimentos, para honrar o crédito.

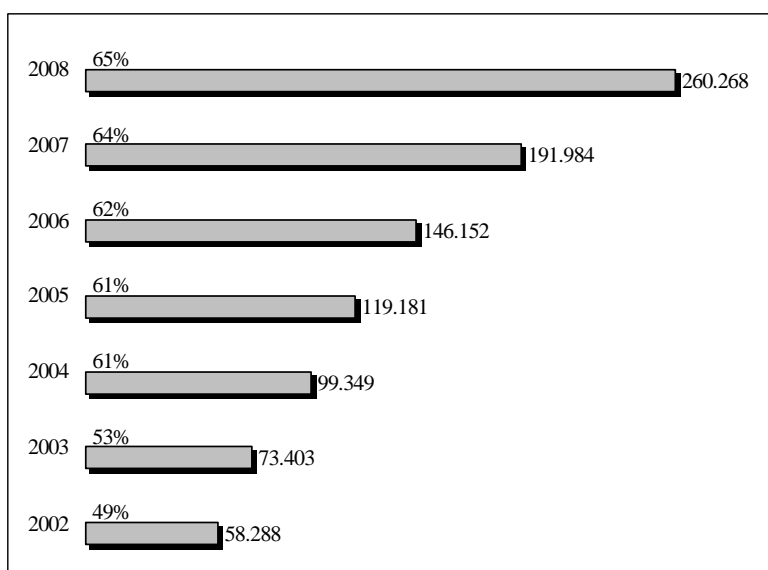
Em termos grupais, o empoderamento é trabalhado por meio de ações que incentivam o convívio na comunidade, como um desdobramento das atividades desenvolvidas no grupo solidário. Ele ocorre quando cada banco da comunidade elege sua comissão de coordenação composta de cinco integrantes, que coordena a administração das atividades, buscando fortalecer a união do banco e o crescimento das atividades de cada membro. Na medida em que se imputa a “auto-gestão” do banco, seus integrantes são levados a compartilhar os problemas e a encontrar soluções conjuntas, tornando-os membros associados a uma rede de solidariedade social.

O grupo é empoderado porque decide quem pode participar, o valor do crédito a ser concedido a cada integrante, deve registrar as reuniões, compartilhar as informações financeiras e administrativas, além de assumir solidariamente os compromissos do pagamento do crédito. Ademais, é estimulado a desenvolver projetos para a melhoria da própria comunidade e realizar negócios entre si. Sobre esse aspecto, o Gerente Hamilton Gadelha Correa exemplificou em sua entrevista:

Nos grupos surge a comercialização solidária, trocas e ajuda mútua que ampliam suas oportunidades. Um caso comum é o de “sacoleiras”, quando apenas uma tem talão de cheques e faz as compras para um grupo, ou ainda quando realizam compras por atacado e depois dividem as mercadorias no grupo. Individualmente, não teriam condições, mas quando três ou quatro colegas se juntam, isso passa a ser possível.

Outro aspecto desse empoderamento e do combate à pobreza no Crediamigo está associado à participação das mulheres no programa. Como ocorre em outras experiências de microfinanças do mundo, desde 2004 mais de 60% dos clientes é mulher (gráfico 27), embora não “haja implementação de qualquer política específica para as questões de gênero” (CREDIAMIGO, 2008: 32).

Gráfico 27 – Evolução da participação feminina no Crediamigo, Brasil (2002-2008)



Fonte: Relatório Anual do Crediamigo (2008).

A elevada participação das mulheres é, como apontado no capítulo V, uma das principais características do microcrédito e seu acesso a empréstimos permite apoiarem-se em seu próprio trabalho, contribuírem para a renda familiar e criarem uma identidade que não esteja associada à do marido, quando casadas ou vivendo com seus companheiros, o que resulta em inclusão e participação.

A experiência de Yunus (2001) no *Grameen Bank* indicou que as despesas são melhor administradas por elas que pelos homens, na medida em que priorizam o pagamento de suas dívidas e são mais responsáveis em investir na família. Neri (2008) destaca a importância de foco nas mulheres identificada no Crediamigo, cuja clientela concentra-se em uma região com forte imagem machista como o Nordeste brasileiro. Porém, mostra que apesar de a elevada participação feminina inverter a proporção de empreendedores urbanos (65% homens e 35% mulheres), o fato de o crédito chegar mais às mulheres não significa que elas façam bom proveito das oportunidades abertas pelo programa, pois suas análises apontaram que o lucro operacional é 21,17% inferior ao dos homens, o que o leva a concluir que “o microcrédito em geral, e o Crediamigo, em particular, funciona como a fonte de financiamento da chamada revolução feminina que ainda está na sua fase inicial” (NERI, 2008:13).

9.2. Capital social e pobreza no programa Banco do Povo–Crédito Solidário

a) Características de seus produtos e suas relações com o capital social

O Banco do Povo–Crédito Solidário foi reestruturado em 2007, visando o aperfeiçoamento de suas operações e sua sustentabilidade, com ampliação de suas atividades, de sua carteira e das parcerias, conforme mencionado no capítulo anterior. A partir de então, foi implantada a metodologia de empréstimos para grupos solidários que em 2009 já representava mais de 50% das operações de crédito concedidas pelo Banco do Povo, sendo a carteira com menor inadimplência e maior índice de crescimento em número de clientes atendidos. Os produtos de crédito da instituição estão resumidos no quadro a seguir.

Quadro 14 – Produtos de empréstimo do Banco do Povo–Crédito Solidário, Brasil (2009)

PRODUTOS	FINALIDADE	DESCRIÇÃO	VALORES	ENCARGOS	PRAZOS	GARANTIAS	PAGAMENTOS
Crédito em Grupo Solidário	Capital de giro e capital fixo	Grupos de 4 a 7 integrantes	R\$ 50,00 até R\$ 500,00 (primeiro empréstimo) e até R\$ 5.000,00 (demais empréstimos) sob análise caso a caso	3,9% a.m. + TAC	Até 12 meses para capital de giro e até 24 meses para capital fixo	Aval Solidário	Semanais ou mensais
Crédito Individual	Capital de giro e capital fixo	Ex-membros do grupo solidário, proprietários de empreendimentos mais estruturados e com necessidade de financiamentos mais altos	R\$ 300,00 até R\$ 8.000,00 para capital de giro e R\$ 300,00 até R\$ 15.000,00 para capital fixo			Avalista ou bens (para valores de até R\$2.000, e histórico positivo (para valores até R\$1.500,))	

Fonte: Entrevistas realizadas no Banco do Povo–Crédito Solidário

Os empréstimos individuais, antes única forma de acessar créditos na instituição, foram cedendo lugar aos em grupo. No entanto, o crédito individual passou a atender especialmente proprietários de empreendimentos mais estruturados que já tomaram anteriormente crédito em grupos solidários, e agora têm necessidade de financiamentos mais elevados. O crescimento dos negócios e, conseqüentemente, do porte do empreendimento cria uma demanda por maiores financiamentos, que às vezes

não pode ser atendida pelo crédito em grupo, o que justifica a instituição disponibilizar esse produto para seus clientes. Ocorre, no entanto, que muitas vezes o cliente permanece tomando empréstimos em grupo em paralelo com créditos individuais, como explica o Sr. Almir da Costa Pereira, Gerente Executivo do programa, na entrevista concedida para essa Tese:

Quando o cliente é muito pobre, geralmente ele não tem acesso a garantias para o crédito individual. O negócio precisa crescer para depois ir ao crédito individual, porque quando o negócio cresce você aprisiona o cliente na capacidade do grupo. Então, ele vai para o crédito individual, mas nem sempre sai do grupo. Às vezes o grupo também cresce.

Para os clientes considerados “pontuais”, ou seja, além de não estarem inadimplentes pagaram seus empréstimos até o vencimento, o banco também oferece o desconto de cheques como serviço adicional.

A maioria dos clientes do Banco do Povo–Crédito Solidário, no entanto, são microempreendedores de muito baixa renda e tomam crédito em grupos, dando como garantias o aval solidário. É o capital social, laços e redes sociais por eles criados e cultivados que afiança o empréstimo tomado. De outra maneira, não teriam acesso ao crédito.

A metodologia desenvolvida pela instituição segue as características gerais do microcrédito produtivo orientado, já apresentada no capítulo V. O primeiro passo é a formação do grupo, seguido pela visita do agente de crédito a cada empreendimento, avaliação por um comitê de crédito do Banco do Povo–Crédito Solidário, até a liberação do empréstimo dentro de, no máximo, cinco dias.

No processo de formação do grupo, uma característica essencial é a auto-seleção de seus quatro a sete integrantes que, muitas vezes, até esse momento, se conhecem apenas superficialmente: são vizinhos, se encontram no posto de saúde, passam na banca de frutas do outro, etc. O agente de crédito explica como funciona o aval solidário e trabalha com eles valores como a confiança, cooperação, solidariedade, transparência e autonomia.

Assim como no Crediamigo, o capital social exerce um importante papel para o acesso ao crédito na instituição, pois o associativismo e a confiança interpessoal são fundamentais para o bom funcionamento dos grupos nos quais uns vão avalizar as dívidas dos demais. Um fator que ilustra esse argumento é o fato de o Banco permitir

que até metade de seus integrantes esteja inadimplente no sistema financeiro tradicional, restrição cadastral que poderia gerar dúvidas sobre a conduta do tomador e impedi-los de contrair empréstimos, mas a confiança dos demais membros do grupo rompe essa lógica.

Aceitar tomadores com restrição cadastral é incluyente e considera a realidade de devedores que muitas vezes estão nessa situação apenas porque emprestaram seu nome para o financiamento tomado por um parente, o talão de cheques para um vizinho ou até perderam o emprego. Quando oportunizados, recuperam a renda e quitam suas dívidas, pois não se pode esquecer que para alguém pobre, sem bens materiais, seu nome é um bem muito valioso pelo qual querem zelar com dignidade.

Formado o grupo, o agente de crédito faz o acompanhamento socioeconômico nos empreendimentos, segue-se a aprovação e a liberação do empréstimo. Verifica-se que, em geral, a primeira operação de crédito desses grupos é de valor muito baixo e abaixo das pretensões iniciais de seus integrantes. Mas com o primeiro pagamento, intensifica-se o contato entre os participantes do grupo, que geralmente tomam novo empréstimo.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a instituição não apenas usa o capital social dos pobres, como também o desenvolve, conforme descreve Pereira (2009: s/n) ao explicar a evolução dos grupos solidários na instituição, enfatizando valores como a confiança e o estímulo ao associativismo e à formação de novos grupos:

Evolução dos grupos, “Onde confiança e crédito se confundem”:

1º Fase: Atende necessidades econômicas e o grupo tem pouco conhecimento entre seus membros.

2º Fase: Maior confiança para tomar crédito, o conceito de investimento é mais claro e o grupo cria consistência em suas relações.

3º Fase: Os investimentos diversificam a oferta de produtos na comunidade. O grupo estruturado marca presença na comunidade e traz novos grupos. Os membros se conhecem bem, se ajudam em questões familiares e do negócio, pois o nível de confiança está elevado.

Os laços sociais entre os membros do grupo vão ficando mais fortes, extrapolando o crédito, desenvolvendo a comunidade e o empoderamento individual e do grupo, como será detalhado adiante.

Antes, no entanto, destacam-se as vantagens de redução de risco e dos custos de verificação para o banco, proporcionada pelo capital social de seus clientes. Tal

como no caso do Crediamigo, os empréstimos em grupo ajudam a reduzir a inadimplência no Banco do Povo–Crédito Solidário. A adoção e o aperfeiçoamento de sua metodologia de empréstimo permitiram reduzir sua inadimplência de 5,64% para 1,54% entre 2007 e 2009 (1º semestre), como já referido.

A avaliação do risco e da capacidade de pagamento de cada tomador decorre da análise socioeconômica do agente de crédito após visitar cada um dos empreendedores do grupo, que ele procura conscientizar individualmente sobre sua capacidade de investimento e de pagamento, o que certamente minimiza a inadimplência. No entanto, outro fator muito importante é a assunção conjunta da responsabilidade sobre o empréstimo, reforçada pelo boleto único de pagamento, como no Crediamigo, o que implica que a dívida do grupo não será quitada ainda que alguém queira pagar individualmente sua parte. “Isso estimula a melhorar o processo de filtragem, seleção de membros para o grupo”, afirma o Gerente Executivo.

Por isso o processo de formação dos grupos solidários, ainda que espontâneo, é orientado pelo agente de crédito, que busca evitar reunir no mesmo grupo empreendedores interdependentes, como possuir o mesmo fornecedor, vender para o mesmo cliente, ter relações de parentesco, etc. Esses cuidados, aliados ao desenvolvimento dos valores já mencionados, contribuem para que o empreendedor tenha uma visão mais consistente de seu negócio, compreenda suas condições de alavancagem e evitam a inadimplência.

Em paralelo, a instituição sabe que o monitoramento é fundamental e no grupo solidário os laços sociais são imprescindíveis para assegurar os pagamentos. Assim como no Crediamigo, o Banco também relata o aumento da produtividade de seus agentes de crédito, que precisam se deslocar para atender os clientes em seus empreendimentos, o que lhes demanda tempo: “no crédito individual, liberam apenas 20 créditos/mês, mas no solidário liberam 60”, afirma o Gerente Operacional da instituição, Fábio Maschio Rodrigues. Em 2009, a instituição possuía apenas nove agentes, mas com dois afastamentos temporários, contava efetivamente com sete, que atendiam uma média de 150 clientes cada.

A maior produtividade está fortemente associada com o capital social que, a partir de uma tecnologia apropriada, permite o acesso dos pobres ao crédito. Essa visão é detalhada nesse trecho da entrevista realizada com o Sr. Almir da Costa Pereira, Gerente Executivo do programa:

Crédito é confiança (...). Capital social está presente na vida das pessoas, mas é preciso ter a tecnologia social apropriada, que é o veículo que faz o capital social atuar. A tecnologia social permite que você possa sair do escopo fechado que o sistema financeiro tradicional tem (...). O grupo solidário dá escala e permite usar o capital social coletivamente. Se o Banco fizer um a um, ele não dá conta. O grupo junta documentos e realiza uma série de trabalhos que seria do agente de crédito (...). É um amplificador do capital social.

E complementa, destacando a importância do capital social para os pobres, no microcrédito:

Quando se lida com populações de salário de sobrevivência, as pessoas se ajudam mutuamente. O capital social está presente.

O associativismo desempenha um papel-chave, como se observa nesse outro trecho da mesma entrevista:

Existe uma identidade no grupo. Os participantes se vêem como parte de um conjunto e têm que zelar. Dão valor no nome do grupo e, individualmente, como membro daquele grupo.

A maior escala proporcionada pelo grupo solidário é fundamental para a sustentabilidade do Banco do Povo–Crédito Solidário. Embora o crescimento do número de clientes ativos seja expressivo após sua reestruturação em 2007, até o 1º semestre de 2009 possuía apenas 1.100, com meta de 7.500 clientes ativos em cinco anos e necessidade de uma base de 4.000 a 5.000 clientes para alcançar a sustentabilidade, afirma o Gerente.

Por fim, destaca-se que com o aval solidário, o custo de verificação é parcialmente transferido para o grupo, ainda que o agente de crédito precise monitorar suas atividades. Nesse sentido, os relatos do grupo podem constituir importantes formas de acompanhamento dos tomadores, como fazem os agentes de crédito da instituição.

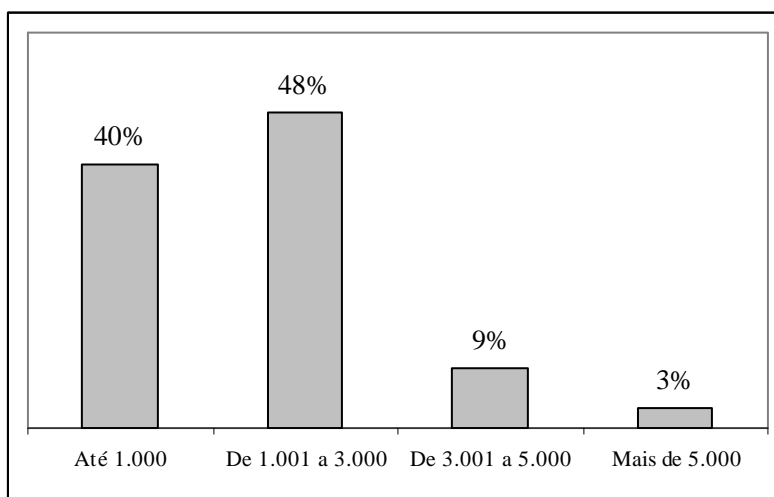
b) O Banco do Povo–Crédito Solidário está alcançando os mais pobres?

A pesquisa não conseguiu um perfil socioeconômico detalhado dos clientes da instituição para responder adequadamente a essa questão. No entanto, alguns indicadores obtidos de relatos de seus gestores e clientes, bem como dados sobre o valor médio dos empréstimos e clientela feminina nos inclinam a respondê-la positivamente.

A própria metodologia de empréstimos em grupos solidários indica que o Banco está focando suas atividades nos segmentos mais pobres de sua região de atuação: Mauá, Ribeirão Pires, Diadema e parte de São Bernardo – São Paulo. Como se sabe, não há razão para alguém que tem garantias individuais para oferecer às instituições do sistema financeiro tradicional ir procurar empréstimos a juros mais caros no microcrédito, correndo o risco de bancar a inadimplência de outro membro do grupo solidário.

O fato de 100% dos empreendimentos atendidos serem informais é outro indicador, assim como a média de R\$ 1.000,00 do valor dos empréstimos, cujas faixas estão apresentadas no gráfico seguinte.

Gráfico 28 – Faixas de valores (R\$) dos empréstimos do Banco do Povo–Crédito Solidário (2008)



Fonte: Banco do Povo–Crédito Solidário

Também na perspectiva da importância do empoderamento na dimensão emancipatória da pobreza, segundo os conceitos de Sen (2000) e Narayan (2000), o empoderamento é trabalhado no Banco sob as perspectivas individual e grupal, assim como no Crediamigo.

O resgate da auto-estima e da motivação empreendedora dos seus beneficiários é mencionado nessa passagem da referida entrevista com o Gerente Almir Pereira:

O grupo solidário é uma evolução porque reúne empreendedores que se vêem como empreendedores para buscar, acessar o crédito. Não se vêem como coitadinhos, são empreendedores.

Como consequência, os empreendedores vão batizar seus grupos solidários com nomes figurativos, muitos dos quais representam seus desejos: Amigas para

Vencer, Amigos do Bairro, Da Fé, Da Paz, Do Futuro, Da Amizade, Lutando para Vencer, Mulheres Guerreiras, Prá Frente Brasil, Prosperidade, Perseverança, Realização, Renascer, e outros.

O empoderamento individual também pode ser observado na forma dos empréstimos crescentes, renovações constantes e em prazos curtos, mencionados na mesma entrevista:

Conforme o grupo vai crescendo, alguns membros já podem tomar crédito individual. O grupo fortalece a confiança e a medida do crédito que vai tomar.

92% dos grupos renovam a cada quatro semanas.

Essa taxa de renovação é muito elevada e indica que existe uma enorme escassez de capital de giro para esses empreendedores de baixa renda. Acessar crédito pode oportunizar o desenvolvimento de seu negócio e trazer muitas melhorias para sua família, como explica Fábio Maschio Rodrigues, Gerente Operacional do Banco do Povo–Crédito Solidário:

Observamos em nossos clientes que o crédito lhes proporcionou a diversificação de produtos que vendem, melhorias em seu estabelecimento, como trocar o balcão de madeira de sua mercearia por um balcão frio, maior qualidade no que faz, aumento da auto-confiança, mais comida em casa, mais saúde, higiene, satisfação das mães em poder oferecer condução até a escola, autonomia da mulher frente ao parceiro... socialmente essa pessoa passa a fazer melhor parte da comunidade.

Dessa forma, além de melhoramentos individuais e para sua família, o empoderamento do grupo é observável na auto-seleção dos integrantes, na auto-gestão de suas atividades, na escolha da melhor data de vencimento do boleto, e outros aspectos da metodologia do Banco. Uma consequência é a que passam a influenciar na comunidade, inclusive nela promovendo o desenvolvimento do crédito, estimulam a formação de novos grupos e não-clientes a se tornarem clientes. Passa a existir um certo “círculo virtuoso entre empreendedores”, afirma o Sr. Almir.

Por fim, um aspecto importante a destacar é o aumento da participação das mulheres após a implantação dos grupos solidários, tendo alcançado 63% em 2008 dos clientes do Banco. O capítulo V e a seção anterior mostraram a importância da inclusão feminina proporcionada pelo microcrédito, mas aqui não se tem dados para inferir sobre a rentabilidade dos seus negócios após tomar empréstimos na instituição.

9.3. O capital social e pobreza no programa São Paulo Confia

a) Características de seus produtos e suas relações com o capital social

A São Paulo Confia oferece a seus clientes apenas um produto de empréstimo, com metodologia baseada nos grupos solidários, cujos valores e outros detalhes estão no quadro a seguir.

Quadro 15 – Características do produto de empréstimo ofertado pelo SP Confia (2008)

PRODUTOS	FINALIDADE	DESCRIÇÃO	VALORES	ENCARGOS	PRAZOS	GARANTIAS	PAGAMENTOS
Crédito Solidário	Capital de giro, fixo ou ambos	Grupos de 4 a 10 integrantes	De R\$ 50,00 a R\$ 7.000,00	3,9% a.m. + TAC de 1% a 3%, conforme o prazo do empréstimo	Até 38 semanas ou 19 quinzenas	Aval Solidário	Semanais (grupos iniciantes) e quinzenais

Fonte: Pesquisa documental na SP Confia

Esse produto foi criado em 2002 como fruto das mudanças implementadas na instituição que àquela ocasião passava por dificuldades, como a elevada inadimplência (6,7%) e baixa penetração junto à clientela potencial. Com o crédito individual e a exigência de fiador, o elevado percentual de pessoas de baixa renda com “nome sujo” e com dificuldades de indicar um avalista sem restrições cadastrais e com renda comprovada três vezes superior ao valor da parcela exigiu mudanças em sua metodologia de empréstimo, conforme explicado no capítulo VIII.

A partir de então, passou a conceder créditos a grupos solidários, dando ao capital social uma importância que não era percebida anteriormente na instituição. Na entrevista com o Sr. Roberto Vilela de Moura Silva, sub-coordenador da São Paulo Confia entre 2001 e 2004, ele aponta algumas características da implementação de créditos solidários no país àquela altura:

Baseado na experiência do Portosol (RS), os técnicos do BNDES defendiam a adoção do microcrédito individual, pois havia uma crença de que os grupos solidários só funcionavam no Nordeste... No Brasil algumas instituições fazem ajustes em sua metodologia para facilitar a implementação do grupo solidário, que muitas vezes é mal formado ou possui um boleto de pagamento para cada membro, e não para o grupo...

Os grupos solidários só foram adotados no país a partir da experiência do CEAPE/RS (1986), mas ainda eram muito incipientes em 2000. As dificuldades para a disseminação dessa metodologia foram entendidas como impossibilidades de sua adoção fora do Nordeste brasileiro. Assim, no âmbito do Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP) do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES – 1996), que disponibilizava financiamento às IMFs, era promovida a metodologia de contratos individuais, conforme já detalhado no capítulo VIII.

Por outro lado, o fracasso de algumas experiências, como ocorreu na própria São Paulo Confia, devia-se a adaptações nos créditos solidários, nos quais os pagamentos eram individualizados, quebrando a coesão do grupo, pois os membros que pagavam seu boleto não se sentiam responsáveis por honrar as dívidas de outros, ainda que tivessem obrigação contratual para tal. Para reforçar os problemas na formação dos grupos, havia ainda o caso de muitos nos quais os membros sequer se conheciam, afirmou o Gerente Executivo da São Paulo Confia desde 2006, Sr. Ellon de Campos Rodrigues.

Foi muito importante para a equipe do programa conhecer a experiência do BancoSol, maior IMF da Bolívia em número de clientes e sétima maior IMF da América Latina e Caribe, segundo a taxa de penetração no mercado em 2007, conforme mostrado no capítulo VI. O BancoSol é uma importantes referências regionais e mundiais na popularização do crédito, com experiência inicial semelhante à do *Grameen Bank* e focada nos grupos solidários.

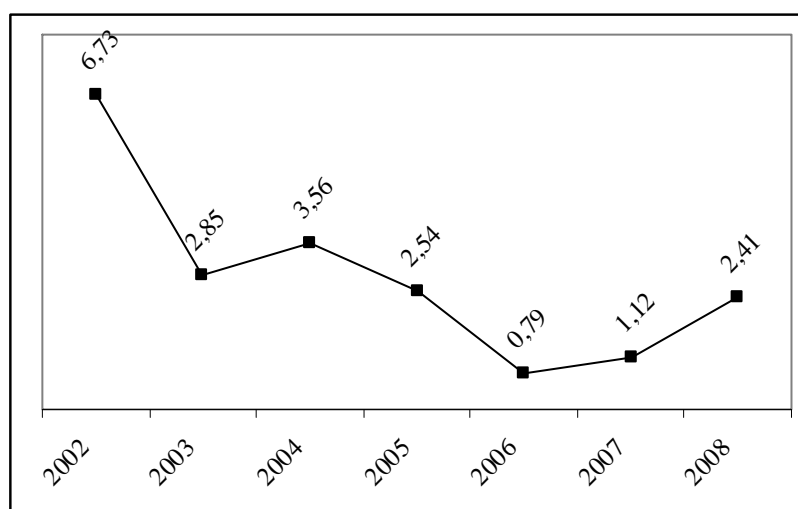
As dificuldades nessa fase inicial da São Paulo Confia começaram a ser superadas a partir da implantação do crédito solidário sob a orientação do Instituto de Políticas para a Microempresa (IPM), dirigida por um dos criadores do BancoSol, Pancho Otero, e financiada pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) (SILVA, 2007). Os gestores entrevistados afirmaram que não há dúvidas sobre o papel que o capital social desempenhou na penetração da instituição junto à sua clientela, visão compartilhada por Alves *et alli* (2003: 172):

a metodologia de grupos solidários implementada permitiu ao programa realizar crédito em bolsões de pobreza da cidade de São Paulo, o que não era possível com a metodologia de contratos individuais adotada inicialmente.

A metodologia adotada, assim como no Crediamigo e no Banco do Povo–Crédito Solidário é a do microcrédito produtivo orientado, conforme detalhada no capítulo V. O grupo é formado por pessoas auto-selecionadas na comunidade, geralmente vizinhos ou que mantêm relações pessoais, reduzindo o problema da seleção adversa. O agente de crédito explica e orienta a formação do grupo, que não deve ser homogêneo quanto à atividade econômica de seus membros, não aceita parentes ou mesmo que os empreendedores compartilhem o mesmo espaço físico no negócio. Enfim, “não deve haver relação de dependência entre as pessoas do mesmo grupo”, como explicou a entrevistada Sra. Lucia Spinola Góis, da Conecta Finanças, e consultora da São Paulo Confia em 2002.

O agente de crédito visita os empreendimentos e busca informações socioeconômicas que vão gerar uma “margem de contribuição” para determinar o valor da parcela, à semelhança do que ocorre nas demais instituições. Após o Comitê aprovar o crédito, que pode ter valor individual diferente, o boleto de pagamento é emitido com o valor total da prestação do grupo, pois seus membros serão solidariamente avalistas do empréstimo tomado. Nessa metodologia, os problemas de informação assimétrica e risco moral vão sendo superados e permitindo o acesso dos mais pobres ao crédito e, como nas outras experiências analisadas anteriormente, os laços sociais entre os membros dos grupos são fatores de pressão fundamentais para a redução da inadimplência, como ocorreu após 2002.

Gráfico 29 – Taxa de inadimplência da carteira da São Paulo Confia (2002-2008)



Fonte: Relatórios Anuais da São Paulo Confia

O crescimento da inadimplência visualizado no gráfico anterior está relacionado às mudanças implantadas no programa pela nova prefeitura de São Paulo, após 2005, como a interrupção de linhas de crédito, redução de pessoal e dos investimentos, conforme relatadas no capítulo VIII. Apesar dos avanços recentes, como a retomada do crescimento, do aumento da carteira de clientes e dos empréstimos desembolsados (tabela 28), essa inadimplência ainda está em alta devido a problemas na gestão operacional do programa, como a falha de execução na concessão do crédito, por parte do agente, como explicou o Sr. Ellon Rodrigues, atual Gerente Executivo. Não pode ser atribuída aos créditos solidários.

Uma característica interessante das IMFs é que os empréstimos são progressivos em valores e “o primeiro e o segundo são um ‘teste’... a construção da relação de confiança é um processo, não é uma coisa dada”, afirmou o entrevistado Roberto Vilela. Essa declaração ajuda a perceber que há construção de capital social no grupo à medida que os pagamentos vão se efetuando em encontros com esse e outros fins, os créditos vão se renovando, traduzindo-se em maior acesso ao crédito para os mais pobres. Paralelamente, como o valor vai se elevando com o aumento da confiança entre seus membros e junto à instituição, há ganhos de escala que também se revertem em benefícios para a IMF que tendem a permitir sua sustentabilidade financeira via redução de custos. Outro exemplo desses ganhos vem na redução dos custos de divulgação para captação de novos clientes, bastando que o agente de crédito conquiste um cliente, que se encarregará em trazer os demais:

Se você tem o aval solidário, você consegue atingir mais pessoas, inclusive pessoas com condição econômica inferior. Meu agente de crédito tem que convencer uma pessoa. Esse convence os demais do seu grupo (trecho da entrevista com ELLON DE CAMPOS RODRIGUES, Gerente Executivo da São Paulo Confia).

É importante lembrar que o sistema de garantias solidárias não é suficiente para assegurar os pagamentos, sendo necessário o monitoramento dos empreendimentos, com visitas periódicas do assessor, reuniões com o grupo e acompanhamento dos pagamentos, além de outros cuidados no gerenciamento do risco, como o pagamento no curto prazo. Essas reuniões têm o importante papel de atuar sobre o risco moral, garantindo que os valores tomados sejam efetivamente aplicados nos empreendimentos, e não em crédito para consumo ou outros desvios.

Quando o pagamento é semanal, geralmente ocorre às segundas-feiras, dia seguinte ao fim-de-semana, período de maior movimento nos comércios locais. Esse setor representava 75% da carteira de crédito da São Paulo Confia em 2009 (SÃO PAULO CONFIA, 2009).

Ainda que esse sistema não assegure os pagamentos, não há dúvidas que uma grande vantagem dessa metodologia para os pobres é a possibilidade de pessoas que estão com restrições cadastrais tomarem crédito, como foi mostrado no caso das experiências anteriormente analisadas. Em um grupo, até 50% pode estar nessa situação e ter menos de seis meses de atividade no seu negócio. Ou seja, o capital social dos pobres lhes permite um acesso a empréstimos que não lhes seriam concedidos pelos canais tradicionais, sem o aval solidário.

b) A São Paulo Confia está alcançando os mais pobres?

As características dos empréstimos e dados do perfil de seus clientes permitem que essa pergunta seja respondida positivamente. O aval solidário, o valor médio do empréstimo, a área de atuação da instituição e a concessão de empréstimos a tomadores inadimplentes mostram que a instituição tem focado suas atividades em empreendedores de baixa renda.

A questão do aval solidário e dos clientes com nome apontados nos serviços de proteção ao crédito já foi explicitada na sub-seção anterior. Já quanto ao tamanho médio do empréstimo (US\$ 401), esse encontra-se bem abaixo do praticado pelas demais IMFs brasileiras (US\$ 817) e chilenas (US\$ 1.010) cadastradas no *The Mixmarket* em 2008 (US\$ 817), sendo muito próximo ao do Crediamigo (US\$ 405) e evidenciando que seus clientes são pessoas pobres.

Quanto à área de atuação, a São Paulo Confia tem 15 unidades de atendimento em 2009, localizadas em bairros com percentuais de pobreza muito elevados acima de 25%, e listados entre os dez maiores do município (CENSO IBGE 2000). A tabela seguinte mostra a distribuição da carteira de clientes da IMF em 2006, segundo suas unidades.

Tabela 35 – Carteira de clientes da São Paulo Confia, segundo suas unidades (2006)

Unidade	Carteira Ativa (R\$)		Clientes Ativos	
Jardim Helena	753.976,45	19,1%	623	16,7%
Heliópolis	737.222,23	18,7%	691	18,5%
Brasilândia	592.698,54	15,0%	610	16,3%
São Miguel - União de Vila Nova	528.137,65	13,4%	508	13,6%
Jardim da Conquista	695.481,64	17,6%	532	14,2%
M Boi Mirim	627.700,85	15,9%	752	20,1%
Guaianazes	8.789,12	0,2%	21	0,6%
Total	3.944.006,48	100%	3.737	100%

Fonte: Relatório Anual 2006 da São Paulo Confia

No que diz respeito ao empoderamento individual, a educação financeira promovida é uma importante contribuição da instituição no resgate da auto-estima e na motivação empreendedora dos seus clientes. A renovação de empréstimos com valores crescentes e taxas de juros decrescentes são aspectos da metodologia que favorecem esse crescimento do indivíduo e de seu empreendimento. A pesquisa de Monzoni Neto (2006), com 601 observações, mostrou que o cliente médio da São Paulo Confia passa a vender 52% a mais no final de um ano e, em dois anos, esse percentual aumenta para 66%, ilustrando a importância do acesso ao crédito solidário para empreendedores de baixa renda.

Do ponto de vista grupal, assim como as IMFs anteriores, a auto-seleção dos integrantes do grupo solidário, a auto-gestão de suas atividades e o desenvolvimento comunitário foram fatores observados em pesquisas como a do Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Sócio-Econômicos – DIEESE (2003) e mencionados nas entrevistas com os gestores, incluindo afirmações tipo “um cliente captado traz três para a São Paulo Confia” (entrevistas com Lucia Spinola e Ellon Rodrigues).

A participação feminina, por sua vez, não é muito superior à dos homens, ficando em 51% em 2006, tendo aumentado para 55% em 2009, conforme dados de seus relatórios. No entanto, os percentuais são elevados e evidenciam o importante papel da mulher na sobrevivência das famílias mais pobres.

9.4. Capital social e pobreza no programa BancoEstado Microempresas (BEME)

a) Características de seus produtos e suas relações com o capital social

O BancoEstado Microempresas tem um amplo programa de microfinanças, no qual se destacam os produtos descritos no quadro a seguir. No microcrédito propriamente dito, é concedido apenas o crédito individual, não sendo aceitas garantias grupais. Apesar disso, a presente pesquisa identificou uma diferente forma de participação do capital social no acesso a empréstimos em sua metodologia, como será defendido nessa seção.

Quadro 16 – Principais produtos do BancoEstado Microempresas (2007)

PRODUTO	DESCRIÇÃO
Crédito microempresa	Financiamento para capital de giro ou fixo
Crédito rápido negócio	Financiamento paralelo para oportunidades de negócio
Crédito hipotecário microempresas	Voltado à aquisição de imóveis, além de refinarciar dívidas hipotecárias junto ao Banco ou outras instituições
Crédito família	Crédito livre para consumo para financiar necessidades pessoais e familiares
Crédito educação superior	Financiamento de gastos originados da matrícula de um membro da família em uma instituição de ensino superior reconhecida pela Agência Chilena para o Desenvolvimento Econômico (CORFO)
Seguros	Proteção para microempresas e famílias: seguro saúde, de vida, invalidez, educação e para atividades agrícolas, veículos e pescadores artesanais
Serviços bancários	Serviços para microempresas, como conta corrente, caixa eletrônico, linhas de crédito, cartões de crédito, entre outros
Sistemas de investimento	Alternativas de investimento em fundos mútuos, cadernetas de poupança e depósitos a prazo, com valores a partir de \$ 5.000 (≅ U\$10 ≅ R\$ 17,79)*.

Fonte: Informe de Gestión BancoEstado Microempresas (2007).

Nota: (*) Taxa de câmbio em 31/12/2007: U\$1,00 = R\$1,77 = 497,7 pesos chilenos.

Como se observa, o BEME financia capital de giro, aquisição de máquinas e equipamentos, além de crédito para o consumo e para educação, seguros e hipotecas. Para ter acesso a esses produtos, é preciso ser microempresário ou uma pessoa com atividade comercial, as vendas anuais não podem exceder 2.400 UF (aproximadamente US\$ 80 mil), o tomador não pode ter cadastro negativo no sistema financeiro e comercial do Chile e a atividade (formal ou informal) deve estar em funcionamento por pelo menos um ano, o que significa que o banco não apoia novos empreendedores,

negócios iniciantes. Essa característica está presente na maioria das IMFs, as quais exigem certa experiência do tomador para que o crédito lhe seja concedido.

Quadro 17 – Características gerais do financiamento do BancoEstado Microempresas

FINANCIAMENTO	DETALHAMENTO
Mínimo	\$100.000 (\cong 4,8 UF \cong US\$ 159)
Máximo	\$25.200.000 (\cong 1.200 UF \cong US\$ 40 mil)
Moeda	UF ou Pesos
Pagamento	Mensal, trimestral, semanal ou anual

Fonte: BancoEstado Microempresas

O quadro 17 mostra que o valor do financiamento varia de US\$ 159 a US\$ 40 mil e esse, em média, ficou em torno de US\$ 5,5 mil em 2008 (tabela 31 do capítulo anterior), com o pagamento podendo ser mensal, trimestral, semanal ou anual, variando de acordo com seu ciclo produtivo, o que sinaliza a busca pela adequação às características do negócio: produtos sob medida.

Os créditos são concedidos individualmente e os determinantes para a escolha dessa metodologia estão relacionados ao baixo associativismo e à pequena participação em organizações dos chilenos, como já apresentado no capítulo III e reafirmado pelo Sr. Víctor Vera Castillo, Chefe da Área de Mercado e Concorrência do BEME, ao ser entrevistado para essa Tese. Esses fatores afetariam o funcionamento do grupo de crédito, especialmente quando se observa que esses valores são mais elevados que os das demais instituições de microfinanças no país, como será discutido adiante.

Seguindo a metodologia do microcrédito, os empréstimos são liberados rapidamente, em um prazo de aproximadamente 48 horas, a partir da visita do “executivo de crédito” ao empreendimento. Quando o cliente já tomou empréstimos anteriores em um período inferior a seis meses, o prazo pode se reduzir para 24h. Como já se mencionou, os executivos são especialistas nos distintos segmentos atendidos pelos BEME: comércio, transporte de passageiros ou de carga, pequena agricultura, pesca artesanal, serviços profissionais ou técnicos independentes, manufatura, artesanato e turismo. Eles atendem o cliente no próprio microempreendimento e efetuam um levantamento completo de suas fontes de renda, custos e gastos.

No microcrédito, é muito importante que se conheça detalhadamente a realidade de cada empreendimento, pois o crédito será liberado conforme sua **capacidade e vontade de pagamento**, diferente do que ocorre na concessão do crédito

tradicional, na qual a avaliação é efetuada com base em garantias reais oferecidas pelo tomador.

Não se pode esquecer que nos microempreendimentos a realidade do negócio se confunde com a da família do empreendedor e, por isso, a avaliação do crédito deve levar em consideração a situação dele próprio e de seu grupo familiar. Assim, a análise do executivo de crédito é essencial nessa metodologia, e incorpora as fontes de renda e despesas de todos os membros da família, além de fatores subjetivos.

Para captar a capacidade de pagamento, o executivo deve incorporar na análise os gastos imprevistos, dívidas fora do sistema financeiro e efetuar cruzamento de informações. Quanto à vontade de pagamento, a avaliação também não pode ser mecânica. No caso do BEME, são ponderados fatores como a disponibilidade do potencial cliente em prestar as informações solicitadas, em entregar comprovantes de pagamento de contas, de créditos em outras instituições, além de outros antecedentes como a reputação da pessoa na comunidade e a opinião de lideranças locais sobre ela, conforme se observou por ocasião da pesquisa de campo e relatado em Larraín (2007).

Após a visita ao empreendedor, o executivo de crédito oferece um montante ajustado às suas necessidades e condições, estruturado de acordo com o ciclo do negócio que ele está avaliando, além de realizar visitas periódicas de acompanhamento ao empreendimento.

Assim, ainda que o crédito concedido seja individual, o capital social é considerado na tecnologia de avaliação de risco do BEME, na medida em que a imagem do tomador na comunidade é essencial para seu acesso ao crédito. Ao considerar essa reputação em substituição à exigência de garantias reais, o BEME busca reduzir as imperfeições do mercado de crédito via identificação do grau de confiança que a comunidade tem no tomador desse empréstimo.

De um lado, a avaliação de risco requer que se tenha o máximo de informações sobre o tomador, incluindo valores e crenças que sustentam suas decisões, o que nem sempre é possível, surgindo o problema da seleção adversa, isso é, discriminando-se bons potenciais tomadores de crédito. A tentativa do executivo de crédito de perceber a confiança da comunidade, de suas redes sociais, naquele que está solicitando o crédito, acredita-se, é uma busca de superação da seleção adversa e seleção de bons clientes, ainda que esses não possuam garantias reais para oferecer ao banco.

Adicionalmente, sabe-se que o risco moral é um problema de informação assimétrica que compromete a quitação do empréstimo porque o devedor pode desviá-lo do que estava estabelecido em contrato e aplicá-lo em operações de maior risco. Ao buscar perceber a visão de outras pessoas da comunidade sobre o potencial tomador, o banco procura avaliar seu possível comportamento em relação a riscos, o risco moral.

No entanto, é importante esclarecer o leitor que a visita ao empreendimento não é a única ferramenta de gestão de riscos do BEME. Os dados coletados nessa observação alimentam um modelo de “*credit scoring*” desenvolvido na própria instituição, construído a partir da informação acumulada com a história de comportamento de pagamento de seus clientes, além de informações tipo ambiental, que refletem o comportamento de pagamento das pessoas no sistema financeiro.

Além das observações em campo, é utilizado um conjunto de indicadores de gestão de risco, orientados a tentar prever os riscos por produtos, executivos, filiais do banco e segmentos de clientes do banco. Larraín (2007) cita exemplos desses indicadores: (i) taxa de pagamento antecipado, que mede os clientes que pagam antes do vencimento; (ii) taxa de normalização acelerada, que mede os clientes que pagam até cinco dias depois do atraso; e (iii) taxa de atraso prematuro, que mede os clientes que se atrasam em alguma das três primeiras parcelas.

Como se viu no capítulo anterior, o risco total é inferior a 2% e o risco de mora variou entre 1,2% e 1,36% de 2003 a 2007 (gráfico 23).

Assim, a análise de crédito do BEME combina recursos da metodologia do microcrédito com ferramentas computacionais de gestão. Ao focar em microempresas tradicionais, o banco reconhece a diferença com relação aos clientes de maior tamanho e sabe que seus registros financeiros são pouco confiáveis e desatualizados, não servindo de base para uma análise de risco. Por isso, a atuação do agente de crédito e sua investigação sobre a capacidade e a vontade de pagamento do tomador são essenciais para o bom desempenho financeiro da instituição.

b) O BEME está alcançando os mais pobres?

Os dados levantados suscitam a hipótese de que o Banco não está alcançando os mais pobres no Chile, sendo suas ações voltadas para os microempresários tradicionais.

No capítulo anterior, observou-se que há uma tendência de queda na participação feminina no total de clientes do Banco (-16%), apesar de alguns de seus documentos destacarem os impactos positivos de suas ações para essa clientela. O BEME participa da Fundação DOMOS, voltada para a melhora das condições de vida da mulher, e em 2007 atuou em uma campanha de combate à violência contra as mulheres. Paralelamente, pode-se citar o estudo realizado pela Universidade do Chile em 2005, que revelou que o impacto do crédito na vida, na família e nos negócios de suas clientes mulheres foi maior que no caso dos clientes homens. Por exemplo, a redução de 11% do trabalho infantil foi maior nos empreendimentos comandados por mulheres (BANCOESTADO MICROEMPRESAS & UNIVERSIDAD DE CHILE, 2005). No entanto, apesar desses dados favoráveis, a pesquisa para a presente Tese conclui que é muito pequeno o foco no atendimento às mulheres, sendo esse um indicador que pode avançar para que a instituição possa alcançar os mais pobres.

Outro indicador que mostra a dificuldade do BEME em atendê-los é a elevação do valor médio do empréstimo, de US\$ 1,9 mil para US\$ 5,5 mil, entre 2004 e 2008 (tabela 7). Além do rápido crescimento, esse valor está muito acima dos praticados pelas demais instituições aqui analisadas – *Fondo Esperanza* (US\$ 176), *Crediamigo* (US\$ 405) e do *São Paulo Confia* (US\$ 401).

Alguns fatores podem ajudar a compreender o microcrédito praticado pelo BancoEstado e discutir melhor a hipótese de que ele não está alcançando os mais pobres. Considerando a realidade chilena, acredita-se que parte da explicação para o comportamento dos indicadores “participação feminina” e “empréstimo médio” pode estar na orientação diferenciada das IMFs na região e, ainda, no próprio crescimento dos clientes à medida que tomam novos empréstimos.

Enquanto nas IMFs asiáticas ou africanas há um foco exclusivamente na pobreza, na LAC a ênfase é a provisão de serviços financeiros a empreendimentos sem acesso ou com acesso insuficiente e aos desbancarizados de baixa renda em geral

(BERGER, 2006), como já mostrado no capítulo VI, que detalha as experiências na região. Ademais, as microfinanças são fortemente influenciadas por sua orientação comercial e pela busca de uma boa performance financeira das operações. No caso do BEME, é clara sua orientação para prover serviços financeiros às microempresas chilenas, muitas com dificuldades de acesso ao crédito e gerando renda apenas a um nível básico, ainda que nem todas estejam entre os “pobres mais pobres”.

A pesquisa de Tese não conseguiu obter informações sobre a renda média do cliente do BEME, mas é importante lembrar a relevância da microempresa no país, representando 91% do total dos empreendimentos e gerando 46% dos empregos. Dessas, 43% são informais e 45% têm pequenos rendimentos de até 200 UF/ano (\cong US\$ 6,6 mil \cong \$ 4.200.000 pesos), o que revela o baixo nível socioeconômico das pessoas vinculadas a esses negócios, as quais os têm como principal fonte de renda familiar, segundo dados do *Servicio de Cooperación Técnica* do Governo do Chile (SERCOTEC).

Na entrevista realizada com o Chefe da Área de Mercado e Concorrência do BEME, o Sr. Víctor Vera Castillo destacou a heterogeneidade das microempresas no Chile, estando os produtos da instituição desenhados para as tradicionais e de maior escala, que representam 80% e 10% de seus clientes, respectivamente. As primeiras são aquelas já estruturadas e buscam o crédito para solidificar sua atividade, já as segundas estão em fase de expansão e buscam financiar seu crescimento. No entanto, a instituição planeja desenvolver produtos para as microempresas emergentes, dentro da estratégia de atuar com produtos sob medida para diferentes segmentos:

O BancoEstado Microempresas está buscando um modelo de atenção especial para as microempresas emergentes, baseado em bancos comunais, mais eficientes para esse público... distintos modelos de atenção para distintos públicos.

Outro fator que faz elevar o valor médio dos créditos é o próprio crescimento das microfinanças e a bem-estabelecida posição do Banco nesse mercado, com os clientes se tornando mais maduros e passando a demandar empréstimos maiores. Esse crescimento impacta diretamente no tamanho dos empréstimos concedidos em toda LAC e, conseqüentemente, do próprio Banco, como mostra o relatório sobre as microfinanças na região em 2008:

These growth trends directly impacted the size of loans offered in the region, growing by 10 percent in local currency terms in 2007. Figure 3 shows that South American MFIs were giving the largest loans by far. The continent's well-established MFIs moved to meet demand for more individual loans by offering diverse products to more repeat customers. Central America and the Caribbean followed suit. Average loan balances were lower (due in part to lower per capita incomes), but were growing at an even faster clip than South America (14.5 percent growth in CAC vs. 8.2 percent growth in LSA in local currency terms), a sign that MFI clients were becoming more mature and demanding larger loans (THE MIXMARKET, 2008: 4).

Por fim, não se pode esquecer que sendo o BEME um banco comercial, são muito fortes as pressões pela busca de sua sustentabilidade financeira e, dado o elevado custo das operações de microfinanças, a expansão da base de clientes e a elevação dos valores dos empréstimos são imperativos. Assim, é importante que os serviços financeiros tenham escala, atingindo um grande número de pessoas, o que auxilia na consecução do objetivo de reduzir a pobreza, na medida em que a sustentabilidade da IMF e a permanência de suas operações ao longo do tempo é que permitirão que se obtenha algum impacto efetivo sobre as condições de vida daqueles por ela atendidos.

Nesse sentido, alguns indicadores dessa melhora foram apresentados no Relatório de Gestão de 2007 do BEME: aumento em 16% nas vendas, 10% da formalidade, 41% da capacidade de poupança e duplicação do acesso a tecnologias (celular, internet, computador). Espera-se esses benefícios sejam estendidos para tomadores de mais baixa renda.

9.5. Capital social e pobreza no programa *Fondo Esperanza*

a) Características dos produtos do *Fondo Esperanza* e suas relações com o capital social

O *Fondo Esperanza* é uma instituição de microfinanças de médio porte, sendo a maior ONG do Chile que atua nesse segmento, como mostrado no capítulo anterior. A instituição trabalha basicamente com bancos comunitários, mas também oferece cadernetas de poupança e microseguros por meio de parcerias, posto que é impedida legalmente de atuar nesses mercados. O quadro abaixo resume as principais características do produto de empréstimo ofertado pela instituição.

Quadro 18 – Características do produto de empréstimo ofertado pelo *Fondo Esperanza* (2007)

PRODU-TOS	FINALI-DADE	DESCRIÇÃO	VALORES	ENCAR-GOS	PRA-ZOS	GARAN-TIAS	PAGA-MENTOS
Banco Comunitário	Capital de giro	Grupos de 18 a 25 integrantes	\$ 45.000 até \$ 300.000 (= US\$ 90 até US\$ 603)	4,2% a.m. (2008)	Até 4 meses	Aval Solidário	Semanais

Fonte: Pesquisa documental no *Fondo Esperanza*

Os bancos comunitários foram implementados em 2005, substituindo os empréstimos individuais, após uma reestruturação do *Fondo*. Entre 2005-2008, a instituição passou a apresentar forte crescimento, seja de seus ativos, da carteira de clientes, da carteira de empréstimos, do número de postos de atendimento e do pessoal envolvido, como se viu no capítulo anterior.

A metodologia de empréstimo inicia-se com as reuniões de formação do banco, constituído de 18 a 25 proprietários de microemprendimentos, geralmente mulheres e informais, que estejam em funcionamento por pelo menos seis meses. Quer dizer, assim como em todos os casos estudados nessa Tese, o microcrédito não financia empreendimentos nascentes.

Os membros são auto-selecionados e nessas reuniões os participantes são esclarecidos pelos agentes de crédito (*oficiales de crédito*) sobre o aval solidário, o que deve ser aprovado por todos os integrantes do grupo. Os créditos são concedidos individualmente, segundo a capacidade de cada um e vão assumindo valores crescentes até o teto de US\$ 603, conforme o grupo paga os empréstimos anteriores. Para os

primeiros créditos, o tempo de liberação está em três semanas, caindo para uma semana nas renovações (MICROFINANZA RATING, 2008).

Como se observa, a essência da metodologia do *Fondo Esperanza* não difere das implementadas nas experiências brasileiras aqui analisadas. O capital social aqui também é essencial para o acesso e funcionamento do microcrédito para esses empreendedores. Sem a confiança e o associativismo, o banco comunal não funciona, pois o grupo não é formado, tampouco as garantias solidárias são assumidas.

Adicionalmente, a instituição não consulta os órgãos de proteção ao crédito (centrais de risco) do país, bastando uma declaração assinada por seus clientes de que não estão endividados (MICROFINANZA RATING, 2008).

No banco comunitário, 60% a 70% dos clientes podem ter cadastro negativo, afirmou o Sr. Matias Arau, *Gerente de Desarrollo y Servicio* da instituição. Assim como no Banco do Povo–Crédito Solidário, esse é um indicador da importância do capital social para eles, dada a confiança mútua que os integrantes do banco têm que ter para associarem-se com outros com restrição cadastral. Da mesma forma que no Brasil, o cadastro negativo não necessariamente está associado a um mau pagador, mas pode ser decorrente de dívidas que outros contraíram em seu nome, empréstimo de seu talão de cheques e similares. No Chile, todas as entrevistas relataram o rápido crescimento do crédito para o consumo, dadas as facilidades oferecidas pelos supermercados ou lojas de departamento, como a *Ripley, Falabella e Paris*. Mal orientados, clientes de baixa renda facilmente tornam-se inadimplentes, o que reforça a hipótese de que o endividamento nem sempre está associado à falta de vontade de honrar seus compromissos.

É nesse sentido que o agente de crédito, assim como nos demais programas analisados, desempenha um papel fundamental nas atividades do *Fondo*. Faz reuniões semanais de acompanhamento para verificar o andamento dos negócios de seus clientes e o desempenho do banco comunitário em geral. Essas reuniões e suas ações de educação financeira exercem a função de mitigar os riscos de sobreendividamento de seus clientes.

Entre 2005 e 2007, a inadimplência de 29 a 60 dias ficou em torno de 0,5% e a metodologia de bancos comunais está fortemente associada a esse baixo índice, como afirma Mejilas (2007: 12):

La metodología descrita maximiza la recuperabilidad de los créditos y entrega las principales fortalezas del banco comunal que son: co avalidad solidaria, auto selección de los miembros del banco comunal, monitoreo y capacitación periódica y plan progresivo de crédito, que fideliza a los clientes y disminuye el costo de transacción y monitoreo.

Assim, observa-se também no *Fondo Esperanza* o relevante papel do capital social para o acesso ao crédito dos mais pobres, bem como para a redução do risco e dos custos de transação e monitoramento de suas atividades.

No entanto, uma interessante questão foi identificada na análise dos casos chilenos, que parece estar associada ao baixo nível do capital social naquele país. O capítulo III mostrou que a confiança em instituições e o índice de participação de participação em organizações ou associações voluntárias são menores que os do Brasil e estão entre os mais baixos dentre os países das Américas. Se, por um lado, os gestores do BancoEstado Microempresas afirmaram reiteradas vezes que o microcrédito orientado individual é o modelo mais adequado para o país, dado o baixo grau de confiança e associativismo dos chilenos, por outro lado os clientes do *Fondo Esperanza*, em geral, não estão satisfeitos com as garantias solidárias.

A instituição realiza anualmente pesquisas de satisfação com seus clientes e, apesar de os resultados serem sistematicamente elevados, a rígida metodologia dos bancos comunais e dos empréstimos grupais aparecem como principais elementos de insatisfação, seguidas do tamanho do empréstimo e do calendário de pagamento.

Apesar de elogiarem e reconhecerem as reuniões em grupo como uma importante forma de acesso ao crédito e um espaço de aprendizagem de habilidades empreendedoras e de fortalecimento das redes sociais, seus clientes reclamam do custo de oportunidade (MICROFINANZA RATING, 2008). Esse é um dos principais problemas apontados na metodologia dos bancos comunitários, pois é muito custoso subtrair tempo do negócio ou da família depois da extensa jornada diária de trabalho de empreendedores individuais. Na entrevista com o primeiro coordenador nacional do PNMPO (2005) e atual Diretor de Desenvolvimento Institucional da Finsol no Brasil, Valdi de Araujo Dantas, esse aspecto foi destacado:

Os bancos comunitários exigem laços iniciais muito fortes entre seus participantes. Costumes e hábitos também. O número de participantes é elevado. A organização, o envolvimento e o cumprimento devem ser maiores, pois exige muito tempo do tomador. Ele tem que estar disponível, o que é difícil nos centros urbanos. A instituição deve buscar uma

metodologia para cada segmento. Nos centros urbanos as pessoas querem menos reunião, menos tempo, menos custo de transação.

Esse alto custo das reuniões para os empreendedores reitera a necessidade de a instituição desenvolver uma tecnologia apropriada para seu público. Assim, o Gerente Matias Arau informou que o *Fondo Esperanza* estava permitindo a seus clientes escolher entre reuniões semanais ou quinzenais.

A questão do crédito grupal e das garantias solidárias vem gerando muita insatisfação entre os clientes do *Fondo*. Como é de se esperar, esse descontentamento aumenta à medida que surgem casos de não pagamento e outros membros do banco comunitário precisam assumir sua dívida. Em muitos grupos, os laços sociais não são fortes o bastante para criar sanções que pressionem um sócio inadimplente e, em consequência, não são efetivos. Em consequência, as pesquisas de satisfação com seus clientes vêm mostrando uma grande preferência por créditos individuais:

(...) Esto se refleja una gran preferencia por los créditos individuales cuando la selección de otros miembros del grupo no ha funcionado adecuadamente y el riesgo de sobreendeudamiento es alto. A algunos grupos les parece difícil resolver problemas internos de pago y apreciarían la regulación interna de algunos temas problemáticos recurrentes (MICROFINANZA RATING, 2008: 24).

Esse pode ser um dos fatores que reduzem a taxa de renovação dos empréstimos. Os dados de outubro de 2008 mostram que apenas 20% dos bancos comunais haviam realizado mais de seis empréstimos, como mostra a tabela abaixo.

Tabela 36 – Ciclos de empréstimos no *Fondo Esperanza* (outubro-2008)

	Nº	% Nº	Pesos Chilenos (\$ Mil)	% \$
Ciclo 1	7.291	28%	213.501	11%
Ciclo 2	4.989	19%	232.761	12%
Ciclo 3	2.961	11%	185.439	10%
Ciclo 4	3.075	12%	243.171	13%
Ciclo 5	2.570	10%	253.609	13%
Ciclo 6	1.859	7%	229.122	12%
Ciclo 7	1.515	6%	223.350	12%
Ciclo 8	892	3%	153.968	8%
Ciclo 9 ou mais	1.161	4%	191.964	10%
Total	26.313	100%	1.926.884	100%

Fonte: *Fondo Esperanza*

Alguns clientes também reclamam do tamanho do empréstimo. Apesar de os valores serem definidos individualmente, o tamanho do crédito recebido nem sempre se ajusta às necessidades de um segmento de sua clientela, que seria melhor atendida por valores mais elevados e por meio de créditos individuais. Assim, o *Fondo Esperanza* vem desenvolvendo projetos pilotos com crédito complementar a individual, para clientes após o quarto ciclo de empréstimo. Apesar de bem recebidos, os pilotos também mostraram que o aval solidário dessa associação com os bancos comunitários é um ponto crítico da experiência:

(...) los créditos complementarios o de estación están disponibles para los clientes de cuarto ciclo con un plazo máximo de 12 semanas y por un monto máximo de 50% del último crédito recibido. Los créditos de estación son ofrecidos solo para 3 periodos pico establecidos en el año (navidad, fiestas nacionales e inicio del año escolar), por lo que no siempre responden a necesidades específicas de los clientes en cuanto al momento de desembolso. Asimismo, estos productos siempre implican una clase de garantía solidaria entre los clientes del mismo banco y por tanto no se ajustan a la preferencia de los clientes de ser los únicos responsables de su crédito (MICROFINANZA RATING, 2008: 24).

Por fim, quando questionam o calendário de pagamento, os clientes também manifestam suas preferências por empréstimos individuais. Como a única opção é de pagamento semanal, eles reclamam que a heterogeneidade do fluxo de caixa dos empreendimentos dos bancos comunais não se adequa às suas necessidades, o que vem levando o *Fondo* a estudar a possibilidade de pagamentos quinzenais.

Assim, essa parte do trabalho observou que um grande mérito da instituição é estar atento às opiniões de seus clientes para aperfeiçoar sua tecnologia de empréstimo, o que é fundamental para o sucesso do microcrédito. Há uma forte pressão para a adoção de empréstimos individuais, o que pode estar associado ao baixo nível do capital social no Chile, indicado pelos dados do WVS e pelos resultados das avaliações realizadas pela própria instituição. As pressões por mudanças na metodologia atual indicam as limitações do crédito grupal no contexto chileno.

Por outro lado, é importante lembrar que a experiência do *Fondo Esperanza* entre 1996 e 2001 mostrou que esses empréstimos implicavam em baixa taxa de recuperação dos créditos e alta inadimplência, o que requer cuidado para que os erros do passado não venham a se repetir. Talvez, observar a experiência do BEME que utiliza empréstimos individuais com uma forte atuação de seus assessores de crédito possa indicar caminhos para as atividades do *Fondo*.

b) O *Fondo Esperanza* está alcançando os mais pobres?

O capítulo anterior mostrou que muito poucas IMFs no Chile adotam a metodologia de banco comunitário – o *Fondo Esperanza* e a *Fundação Crecer* –, o mesmo ocorrendo com os créditos grupais – *Fundação Contigo*, *Fundação Banigualdad* e *Fundação Un Techo para Chile*.

Essa característica pode nos indicar que são muito poucas aquelas voltadas a atender os empreendedores mais pobres no país, que eles denominam mercado da “empresa de subsistência”.

Apesar das críticas apontadas na seção anterior sobre a metodologia do *Fondo Esperanza*, a disponibilização de serviços financeiros e não financeiros da instituição é um forte indicador de que suas atividades se voltam ao segmento dos mais pobres no país. 27% dos domicílios atendidos pelo *Fondo* estão abaixo da linha de pobreza oficial do Chile, percentual superior à média nacional (14%). Quanto à pobreza extrema, esse percentual é de 4%, também ligeiramente superior à média do país (3,2%).

Tabela 37 – Incidência de pobreza e de acesso a serviços básicos– *Fondo Esperanza* e Chile

POBREZA	FONDO ESPERANZA	CHILE URBANO	CHILE TOTAL
Linha nacional de pobreza	27%	14%	13,7%
Linha nacional de extrema pobreza	4%	3,2%	3,2%
Clientes sem acesso ao sistema público de água potável	8,1%	1,00%	8,0%
Clientes sem acesso a banheiros	3,4%	5,2%	12,0%
Clientes sem acesso à energia elétrica (sist. público)	3,4%	0,4%	1,5%

Fonte: *Microfinanza Rating* (2008).

Além da renda, outros indicadores de pobreza revelam as carências do público-alvo de suas atividades. No que diz respeito ao acesso a serviços básicos, destaca-se o baixo acesso aos serviços públicos de distribuição de água e energia em relação aos dados nacionais (tabela 37). No caso dos serviços financeiros, 82% dos clientes do *Fondo* não haviam recebido crédito anteriormente, 48% não tinham conta bancária e 40% não possuíam cartão de crédito. A elevada informalidade dos empreendimentos atendidos (80%) certamente explica parte dessa dificuldade de acesso a serviços financeiros (tabela 38).

Tabela 38 – Acesso a serviços financeiros, escolaridade e informalidade dos negócios dos clientes do *Fondo Esperanza* (dez-2007)

POBREZA	FONDO ESPERANZA
Clientes sem acesso anterior à crédito	82%
Clientes sem conta bancária	48%
Clientes sem cartão de crédito (de lojas)	40%
Clientes com negócios informais	80%
Clientes sem educação primária	16%
Média de anos de estudo dos clientes	9,5

Fonte: *Microfinanza Rating* (2008).

A escolaridade, por sua vez, é boa em termos absolutos, com média de 9,5 anos de estudo para seus clientes, valor superior à escolaridade média de uma pessoa pobre no Chile (8,7), mas inferior à média nacional (10,1) e aos 12 anos necessários para completar o ciclo básico de estudos no país (MIDEPLAN, 2007).

O valor médio dos empréstimos (tabela 23 do capítulo anterior) também indica a baixa renda do público atendido pelo *Fondo Esperanza*. Em 2008, esse valor foi de US\$ 176, muito abaixo dos US\$ 5.528 do empréstimo médio no BEME, dos US\$ 405 do Crediamigo e dos US\$ 401 da São Paulo Confia.

Quanto ao empoderamento, pode-se afirmar que os bancos comunais são importantes não apenas por sua prestação de serviços financeiros, mas também pelos serviços não financeiros de capacitação, desenvolvimento de redes sociais e de educação financeira que prestam. Seminários de capacitação e oficinas de promoção e comercialização de produtos estão entre as atividades oferecidas pelo *Fondo*. Em consequência, o estudo de impacto realizado pela instituição em 2006 resume algumas importantes mudanças ocorridas na vida de seus clientes, tanto em termos de desenvolvimento do negócio quanto para sua família.

Dicho estudio señala que clientes con 2 años de participación continua en grupos solidarios experimentó:

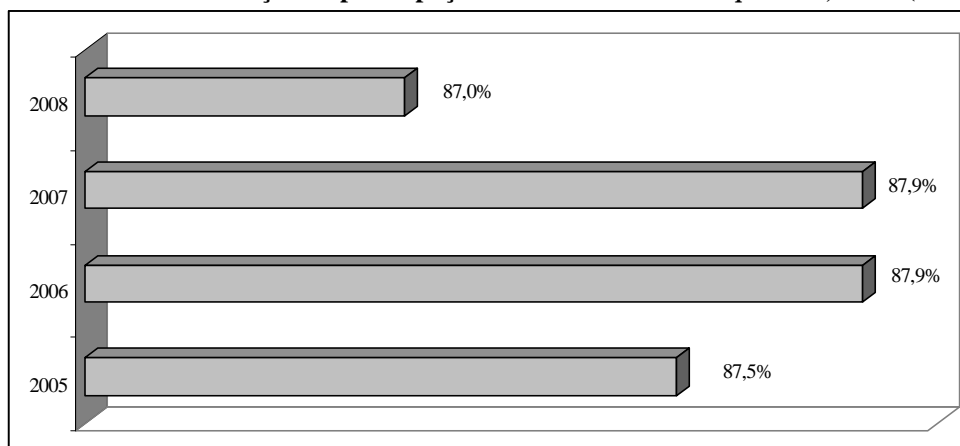
- 28% de incremento promedio en la venta de sus negocios
 - 20% de incremento promedio en sus ganancias
 - Formalización de actividades del negocio en un 35% de los clientes
 - Generación de empleo en un 11% de los clientes
 - Incremento del contacto con sus vecinos en un 75% de los clientes;
 - Incremento de uso de espacios públicos por un 52% de clientes
- (MICROFINANZA RATING, 2008: 16).

O aumento das vendas e dos lucros elevou o atendimento das necessidades básicas e o bem-estar das famílias dos clientes do *Fondo*, implicando em empoderamento individual. Em consequência, é elevada sua percepção favorável e a motivação que mobiliza suas iniciativas, tendo 92% se declarado satisfeito em pertencer à instituição.

Quanto ao empoderamento grupal, os dados mostram o incremento das redes sociais, com aumento do contato com vizinhos, do uso de espaços públicos e da socialização, favorecendo conhecer mais pessoas, o desenvolvimento de seu negócio, a divulgação de seus produtos e o apoio econômico e social entre os clientes da instituição. Quer dizer, apesar de criticarem o aval solidário e a metodologia dos bancos comunais, reconhecem o espaço de aprendizagem e fortalecimento de redes sociais que representam.

A elevada participação e o empoderamento das mulheres também caracterizam as atividades do *Fondo Esperanza*, como se visualiza no gráfico seguinte.

Gráfico 30 – Evolução da participação feminina no *Fondo Esperanza*, Chile (2005-2008)



Fonte: *The Mixmarket*

Essa participação é importante na medida em que dos 48% dos clientes da instituição são chefes de domicílio, sendo 36% mulheres com 4,1 dependentes, em média. Empoderá-las implica melhorar a vida de mais de 21.000 pessoas, 27% vivendo abaixo da linha de pobreza do país.

Os dados apresentados nessa seção mostram a relevância das atividades do *Fondo* em termos de atingir os mais pobres e empoderá-los. O que preocupa é a baixa rentabilidade e eficiência operacional da instituição, o que reflete custos de

funcionamento superiores à renda de suas operações (MEJILAS, 2007). Com indicadores de rentabilidade líquida e eficiência operacional negativos, mas melhorando (-80% em 2005 e -36% em 2006, p. ex.), espera-se que seu equilíbrio operacional seja logo alcançado para que suas atividades sejam sustentáveis e possam desenvolver ações de longo prazo para atuar em favor da redução da pobreza no Chile.

CAPÍTULO X

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises apresentadas nessa Tese tiveram como objetivo principal estudar a contribuição do capital social para a redução da pobreza no Brasil e no Chile por meio da realização de um estudo comparativo sobre programas de microcrédito. Procurou-se entender a pobreza a partir da perspectiva proposta por Amartya Sen (2000), que apresenta os funcionamentos e a capacitação como fundamentais para o desenvolvimento humano. Os “funcionamentos” são entendidos como aquilo que as pessoas consideram valioso fazer ou ter, incluindo o atendimento de suas necessidades básicas de educação, saúde, habitação, nutrição adequada, além de sua participação na vida da comunidade, respeito próprio e outros. Já as “capacitações” são as diversas combinações dos funcionamentos, aquilo que as pessoas podem fazer ou ser, as várias efetivações que elas podem livremente alcançar. É nessa perspectiva que Narayan (2000) enfatiza a importância de se levantar a percepção da pobreza sob o ponto de vista dos próprios pobres. Para ela, a eficácia e a sustentabilidade das estratégias de redução da pobreza devem refletir o conhecimento das percepções que os pobres têm de si próprios e de suas disposições para melhorar sua condição, dado que somente eles podem mudar sua situação.

Essa visão de pobreza é de difícil operacionalização e problemas como a falta de uma base de dados adequada não permitiram que ela fosse utilizada no cálculo dos indicadores de pobreza e desigualdade do Brasil e do Chile. Porém, sempre que possível, foi incorporada nas análises, como nas desenvolvidas no capítulo IX quando buscou-se verificar se os programas – Crediamigo, Banco do Povo–Crédito Solidário e São Paulo Confia, no Brasil, e BancoEstado Microempresas e *Fondo Esperanza*, no Chile – estavam alcançando os mais pobres e, para tal, foram usadas categorias como empoderamento e participação das mulheres, além da renda.

Na visão de Sen (2000) e Narayan (2000), desenvolvimento pressupõe a melhora da qualidade de vida, que não ocorre sem que os pobres acessem bens e serviços. Sem renda ou com renda baixa, as capacidades das pessoas são privadas desse acesso e seus funcionamentos não podem ser atendidos, o que torna a renda um meio

muito importante de obtê-las, justificando o uso dessa variável nas análises efetuadas, ainda que a renda não contemple todas as carências dos pobres.

No Chile, os níveis de pobreza e indigência são os menores da América Latina, mas são grandes as desigualdades, que estão entre as mais elevadas da região, apesar da trajetória de queda iniciada desde 2003. Em 2006, a proporção de pessoas pobres era de 13,7%, a de indigentes era 3,2% e o índice de Gini estava em 0,522. Tendências de redução também foram verificadas nos indicadores brasileiros nas últimas décadas, que são mais elevados e ficaram em 27%, 9% e 0,563, respectivamente.

Várias políticas de combate à pobreza foram implantadas no Brasil e no Chile, assim como em outros países latino-americanos, a partir dos anos 1990. Estruturadas e constituindo políticas públicas de caráter nacional na década seguinte, elas avançaram nos campos da segurança alimentar e nutricional e das transferências de renda, com destaque para o Programa Bolsa Família (PBF), em 2003 no Brasil, e o *Chile Solidario*, em 2002 naquele país. Ambos fazem parte de uma rede de proteção social focada nos extremamente pobres e que, ao lado de outras ações e do crescimento econômico da última década, contribuiram para a redução da pobreza e da desigualdade nos dois países, mostrada no capítulo II.

Dentre as outras políticas implantadas, como a Tese enfatiza o microcrédito como desenvolvimento de capacidades para pessoas pobres, destacou-se a autorização para o funcionamento do microcrédito (2003) e a definição do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO (2005), no Brasil, e o Programa de Apoio à Microempresa, um dos subsídios monetários do *Chile Solidario* (2002), que recebe apoio financeiro do *Fondo de Solidaridad e Inversión Social – FOSIS* (1990), e o *Programa de Acceso al Crédito – PAC* (2002), no Chile.

O capítulo VII apresentou essas políticas e mostrou que apesar de o Estado apoiar o desenvolvimento da microempresa por meio do microcrédito nos dois países, não há um programa estruturado de promoção das microfinanças no Chile, como ocorre no Brasil, tampouco se pode observar sua atuação direta na execução de operações de microcrédito. O Estado brasileiro realiza ações em nível federal, estadual e municipal em favor da expansão das microfinanças. Atua com ações em primeiro piso, composta da operação direta na concessão de crédito (Banco do Nordeste Brasileiro – BNB, bancos do povo, São Paulo Confia, dentre tantos casos citados na Tese), e em segundo piso, caracterizadas pelo suporte às operações de primeiro piso, com apoio técnico ou

financeiro, por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

O estímulo às microfinanças e ao microcrédito produtivo orientado, em especial, conceitos definidos no capítulo V, são políticas de combate à pobreza porque pretendem tornar os recursos financeiros acessíveis aos mais pobres, superando sua dificuldade de obtê-los, pois esses não podem oferecer as garantias exigidas pelas instituições financeiras tradicionais, tampouco sobrepujar outras complexidades por elas impostas.

As informações assimétricas ou imperfeitas afetam o funcionamento dos mercados de crédito, levando as instituições financeiras a racionar os fundos disponíveis para empréstimos, como mostram Stiglitz & Weiss (1981). O risco moral, a seleção adversa, a dificuldade de concretização do pagamento do colateral (*enforcement*) e os altos custos de verificação compõem os quatro problemas de informação desse mercado apresentados no capítulo IV. A impossibilidade de o tomador pobre oferecer garantias, a informalidade de seus empreendimentos e a fragilidade de suas condições socioeconômicas tornam esse racionamento de crédito pior para ele.

A Tese mostrou que os programas de microcrédito produtivo orientado podem atender à necessidade de superar o problema da escassez de crédito para as pessoas pobres, criando oportunidades para seu acesso ao mercado financeiro e colocando ativos a sua disposição. Criou-se uma tecnologia de concessão de crédito que pretende substituir a exigência de garantias reais por *colaterais sociais* que, associada à figura do agente de crédito e outras formas de acompanhamento dos empreendimentos, propõe-se a superar as barreiras surgidas da necessidade de instituições financeiras reduzirem os riscos de empréstimos associados à assimetria de informações nesse mercado.

Os *colaterais sociais* são grupos de empréstimos com fiança coletiva, no qual seus membros assumem conjuntamente a responsabilidade pelo pagamento da dívida no caso de qualquer outro ficar impossibilitado de pagá-la. Os grupos solidários e os bancos comunitários adotam essa tecnologia no microcrédito, como explicado no capítulo V. Neles, são minimizados os problemas de seleção adversa porque supõe-se que, enquanto membros de uma comunidade, as pessoas tenham maiores condições do que uma instituição emprestadora tradicional de diferenciar os tomadores com maior propensão ao calote, a um custo menor. Essa redução da assimetria no mercado aumenta a segurança do prestador e sua expectativa de retorno. É por essa razão que as IMF

incentivam a formação de grupos entre pessoas que mantêm relações de vizinhança e proximidade.

A redução do risco moral ocorre pela via do automonitoramento dos membros de um grupo, posto que seus companheiros podem facilmente acompanhar suas ações e garantir que os valores emprestados sejam empregados no empreendimento, e não desviados para o consumo ou outros gastos pessoais. Há um *enforcement* gerado pela proximidade desses membros e pela penalização com o pagamento da dívida e perda do crédito dos membros que não cumprirem suas obrigações. Nesse ambiente, os custos de monitoramento da IMF também são, em parte, repassados para a comunidade, estabelecidos pela rede de apoio e vigilância que se forma, também resultando na baixa inadimplência.

Com a redução das imperfeições do mercado de crédito, o microcrédito produtivo orientado torna-se um bom negócio para as instituições financeiras quanto ao retorno do pagamento dos empréstimos. Para os pobres, a não exigência de garantias reais, o acompanhamento do agente de crédito e as redes de apoio das quais ele se torna membro são importantes oportunidades para a superação da condição de pobreza.

Estabelece-se, dessa forma, uma importante relação entre capital social, microcrédito e pobreza. A Tese definiu o capital social a partir de indicadores de confiança e de participação de indivíduos em associações. Por confiança entenderam-se as expectativas socialmente aprendidas e confirmadas entre pessoas ou delas com as organizações e instituições, e com a moral e a ordem social em que pautam suas vidas: confiança interpessoal e confiança nas instituições, respectivamente. Coleman (1988, 1990), Putnam (1994, 1995, 1996a, 1996b), Fukuyama (1995, 1997), Granovetter (1973, 1983) e Inglehart (1997) trabalham essa dimensão. A participação em associações, segundo componente do capital social, foi definida pelas redes nas quais os indivíduos se relacionam com outros indivíduos e que lhes geram efeitos positivos, lucro material ou simbólico, segundo Bourdieu (1983), e podem ser fontes importantes de poder e influência, afirma Portes (2000). Enquanto a participação reflete os elos objetivos entre os indivíduos e suas associações, a confiança é o componente subjetivo do capital social, mostrou o capítulo II.

Os indicadores apresentados nessa parte da Tese revelaram que a confiança interpessoal é baixa na América Latina, há forte desconfiança das instituições e a participação em associações nos países analisados é muito pequena. Chile e Brasil

padecem do *déficit* de capital social na região, mas a posição dos indicadores brasileiros é relativamente melhor. O Chile possui os níveis de confiança mais baixos da região, especialmente quanto às instituições e, ao lado da Colômbia e da Argentina, apresentou os piores indicadores de associativismo da Pesquisa Mundial de Valores (*World Values Surveys* – WVS) na onda de 2005-2006. A confiança interpessoal dos brasileiros é semelhante à dos chilenos e está dentro dos padrões latino-americanos, mas os indicadores de confiança nas instituições e de associativismo são ligeiramente mais elevados que os do Chile e da região. Entre as pessoas que se classificaram como pobres, as estatísticas foram mais baixas que entre os não-pobres, mas os testes de hipóteses mostraram que no Chile não há diferença significativa para essa variável. Já no Brasil, assim como nas Américas, a confiança interpessoal e a participação em associações e organizações voluntárias são significantes ($p < 0,01$), o mesmo não ocorrendo com a confiança em instituições. Ou seja, o capital social dos pobres é ligeiramente mais baixo que o dos não-pobres no Brasil, mas não no Chile, porém é relativamente mais alto que o dos chilenos, sejam eles pobres ou não, mostrou o capítulo III.

Os dois países, apesar de não tradicionais nos estudos sobre o microcrédito, têm as maiores experiências de bancos comerciais públicos – Crediamigo (do BNB) e BancoEstado Microempresas (BEME) – como instituições de microfinanças (IMFs) da América Latina e Caribe (LAC), região com o maior número de IMFs e com as maiores taxas de crescimento das microfinanças no mundo. A Ásia é a região tradicional e com mais clientes, considerando que sua população e o número de microempreendimentos são expressivamente maiores. Na LAC, a taxa de penetração das IMFs é menor, mas sua sustentabilidade e lucratividade são maiores que em outras regiões, apesar das operações de menor tamanho. Por fim, o capítulo VI mostrou que as IMFs latino-americanas adaptaram-se à demanda local, tendo como principais beneficiários empreendedores urbanos, ao contrário das IMFs asiáticas e africanas, que atuam mais fortemente no meio rural.

Outra constatação importante dessa Tese quanto à comparação Brasil e Chile é que os ambientes para a concessão de microcrédito nesses países são relativamente ruins. A avaliação da *Economist Intelligence Unit* (EIU) para 20 países da LAC os classificou na 14^a e 13^a posição, respectivamente. Ambos têm em comum a dissociação entre o tamanho e a riqueza do país com a qualidade de seu ambiente de microfinanças.

O marco regulatório brasileiro é melhor e seu clima de investimento menor, mas ambos têm baixos níveis de desenvolvimento institucional da indústria de microfinanças. Esses indicadores evidenciam que bons contextos macroeconômicos e políticos não são suficientes e é preciso que existam condições próprias para a regulação das operações de microfinanças. Embora o Brasil esteja mais avançado que no Chile, seu desenvolvimento institucional ainda precisa ser aprimorado. Em consequência, Peru, Bolívia, Equador, El Salvador, Colômbia e Nicarágua apresentaram as melhores classificações no estudo. Os dois primeiros, ao lado do México e da Colômbia, têm as maiores IMFs da região, enquanto que a Bolívia é destacada por sua alta taxa de penetração de suas instituições no mercado potencial, e suas experiências foram apresentadas no capítulo VI.

O capítulo seguinte abordou os principais programas de microcrédito do Brasil e do Chile. Viu-se que as primeiras experiências do país foram com as ONGs nos anos 1970, mas cresceram somente após os anos 1990, impulsionados pela atuação direta do Estado em todos os níveis e em parcerias. No Chile, viu-se que as primeiras experiências também foram com ONGs, nos anos 1980 e, assim como aqui, ampliaram-se na década seguinte, graças ao incentivo do Estado aos bancos comerciais para que atendessem à demanda de crédito das microempresas.

Os bancos comerciais vêm incorporando cada vez mais o segmento de baixa renda em sua clientela, tornando-se os maiores ofertantes de microcréditos da LAC e, em geral, adotam a metodologia de crédito individual para seus produtos. O capítulo IX mostrou que o Crediamigo é um contra-exemplo dessa situação. Seus produtos com maior representatividade – Giro Solidário e Giro Popular Solidário – adotam o aval solidário como garantia dos empréstimos concedidos. Os empréstimos individuais – produto Giro Individual – também valorizam o capital social e exigem que o tomador já tenha participado de um grupo de aval solidário.

Nas OSCIPs analisadas no caso brasileiro também se observou a importância do capital social. No Banco do Povo–Crédito Solidário os empréstimos individuais foram substituídos por empréstimos em grupo, após a reestruturação da instituição em 2007. O capital social afiança coletivamente o empréstimo tomado, que pode ser acessado inclusive por tomadores com restrição cadastral. Na São Paulo Confia seu único produto de empréstimo é acessível apenas para grupos solidários, que também foram introduzidos após uma fracassada experiência com empréstimos individuais e

permitiram que a instituição superasse a alta inadimplência e as dificuldades de penetração junto à clientela potencial, assim como ocorreu com o Banco do Povo–Crédito Solidário.

Nos casos chilenos, observou-se que seu baixo associativismo e sua pequena participação em organizações parecem não motivar seus gestores a adotar metodologias de microcrédito baseadas no *colateral social*. São poucos os exemplos de IMFs que adotam os grupos solidários ou bancos comunitários no país, a maior parte ONGs de pequeno ou micro porte: *Fundação Contigo*, *Fundação Banigualdad*, *ONG Cecades*, *Fundação Crecer* e *Fundação Un Techo para Chile*, além do *Fondo Esperanza* (médio porte). Os estudos de caso mostraram que no BEME o crédito é individual e, apesar de o *Fondo Esperanza* adotar a metodologia de bancos comunitários, seus clientes não estão satisfeitos com as garantias solidárias.

Porém, apesar dos empréstimos do BEME serem individuais, parece haver uma diferente forma de participação do capital social no acesso ao crédito em sua metodologia, pautada na figura do agente de crédito, denominado executivo de crédito na instituição. As visitas desse agente aos empreendimentos e seu acompanhamento de fatores como a disponibilidade do potencial cliente em prestar as informações solicitadas, em entregar comprovantes de pagamento de contas, de créditos em outras instituições, além de outros antecedentes como a reputação da pessoa na comunidade e a opinião de lideranças locais sobre ela, mostraram o papel da confiança e do associativismo dos tomadores para a instituição, como afirmado no capítulo IX. Assim, a concessão do crédito depende da capacidade e da vontade de pagamento do tomador, essa representando uma avaliação subjetiva e pautada na confiança interpessoal e na participação na comunidade.

Os bancos comunitários do *Fondo Esperanza*, por sua vez, têm encontrado dificuldades para funcionar e de gerar satisfação para seus clientes, que declaram preferir os empréstimos individuais. Ocorre que essa metodologia já foi experimentada pela IMF entre 1996 e 2001 e resultou em uma baixa taxa de recuperação dos créditos e alta inadimplência. No entanto, cabe lembrar que essa crítica não é peculiaridade dos clientes do *Fondo* e muitas instituições têm dificuldades de adesão aos bancos comunitários, que exigem laços muito fortes entre seus membros para compensar os altos custos de empreendedores populares em subtraírem tempo do seu negócio ou da família depois de uma dura jornada diária de trabalho. Dessa forma, apesar de seus

clientes saberem da importância das reuniões em grupo para seu acesso ao crédito e as perceberem como um espaço de aprendizagem de habilidades empreendedoras e de fortalecimento das redes sociais, os elevados custos de oportunidades identificados impedem uma maior adesão ao programa.

No entanto, apesar das dificuldades e limitações apresentadas pelas experiências analisadas, todos os programas revelaram que o uso do *colateral social* é muito importante para o acesso dos pobres ao crédito e pode impulsioná-los para fora da pobreza. À exceção do BEME, com elevado valor de empréstimo médio, que parece não estar alcançando os mais pobres, com suas ações voltadas para os microempresários tradicionais. As demais análises evidenciaram as melhoras das condições de vida dos clientes, de suas famílias e de seus empreendimentos, elevação do nível de educação financeira e empoderamento individual, grupal e da mulher.

Por fim, é importante ressaltar que apesar das vantagens de redução de risco, aumento da escala de atuação da instituição e de potencialidades para alcançar um número maior de pessoas pobres dos empréstimos em grupo (e dos bancos comunitários), à medida que o valor emprestado aumenta, a adesão do tomador vai se tornando menor, que volta suas preferências para os empréstimos individuais. O próprio crescimento dos empreendimentos aumenta a necessidade de créditos maiores, mas se os outros membros não cresceram também, a participação no grupo torna-se um fator limitante para a própria expansão do empreendimento, o que torna o crédito individual mais adequado. O capital social passa a ser importante em outras dimensões da vida social, e não como garantidor dos empréstimos tomados.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. MOREIRA, Luiz Mauricio Franco. Laços sociais no monitoramento do microcrédito. **Pesquisa e Debate**, Volume 18, número 1 (31): 113-129, 2006. Disponível em: <http://www.econ.fea.usp.br>
- ACCIÓN INTERNACIONAL. **Estatísticas da Real Microcrédito**. Disponível em: <http://www.accion.org/Page.aspx?pid=677>. Acesso em 10 de março de 2009.
- ADLER, Paul. KWON, Seok-Woo. Social capital: the good, the bad, and the ugly. **University of Southern California Working Paper**, 2000. Disponível em SSRN: <http://ssrn.com/abstract=186928>.
- ALDRIGHI, Dante Mendes. Uma Avaliação das Contribuições de Stiglitz à Teoria dos Mercados Financeiros. **Revista de Economia Política**, vol. 26, nº 1 (101), pp. 137-57 janeiro-março/2006.
- ALVES, José Caetano Lavorato et al. O Programa Crédito Popular Solidário – São Paulo Confia. In: POCHMANN, Marcio (org.). **Outra cidade é possível: alternativas de inclusão social em São Paulo**. São Paulo: Editora Cortez, 2003. Cap.2, p.167-181.
- ALVES, Sergio Darcy da Silva; SOARES, Marden Marques. **Microfinanças: democratização do crédito no Brasil, a atuação do Banco Central**. 3 ed. rev. e ampliada. Brasília: BCB. 2006. 91 p.
- AMORIM, Ricardo Luiz Chagas. Assimetria de informações e racionamento de crédito: novo-keynesianos *versus* pós-keynesianos. **Teor. Evid. Econ. Passo Fundo**, v. 9, n. 17, pp. 43-56, novembro 2001. Disponível em: <http://www.upf.br/cepeac>.
- ARAÚJO, Nilton Clóvis Machado de. Estado e mercados financeiros nos países em desenvolvimento: a abordagem da Nova Economia Institucional. **Análise**. Porto Alegre v. 16, n. 1, pp. 187-210, jan./jul., 2005. Disponível em: revistaseletronicas.pucrs.br.
- BAKHTIARI, Sadegh. Microfinance and Poverty Reduction: Some International Evidence. **International Business & Economics Research Journal**. Volume 5, Number 12. December 2006. Disponível em: www.cluteinstitute-onlinejournals.com.
- BALESTRO, Moisés V. **Capital Social, Aprendizado e Inovação: Um estudo comparativo entre redes de inovação na indústria de petróleo e gás no Brasil e Canadá**. Tese de Doutorado. Brasília: UnB, 2006.
- BANCO DO POVO PAULISTA. **Desempenho Operacional 2008**. Disponível em: <http://www.bancodopovo.sp.gov.br>. Acesso em 25 de junho de 2009.
- BANCOESTADO MICROEMPRESAS (BEME). **Informe de gestión 2007. Apoyamos historias de emprendimiento**. Santiago, 2008. Disponível em: <http://www.bancoestado.cl>. Acesso em 1 de maio de 2009.

_____. UNIVERSIDAD DE CHILE. **Evaluación de Impacto del Programa de Crédito a Microempresários: Análisis de Resultados/ Resumen Ejecutivo**. Santiago, 2005. Disponível em <http://www.bancoestado.cl>. Acesso em 1 de maio de 2009.

BAQUERO, Marcello. A Desconfiança como fator de Instabilidade Política na América Latina. IN: BAQUERO, Marcello; CASTRO, Henrique; STUMPT, Rodrigo (orgs). **A Construção da Democracia na América Latina: Estabilidade Democrática, Processos Eleitorais, Cidadania e Cultura Política**. Porto Alegre, 1998.

_____. Construindo outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. **Rev. Sociol. Polit.** [online]. 2003, no. 21, pp. 83-108. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo>.

_____. Alcances e limites do capital social na construção democrática. IN: Idem (org.) **Reinventando a sociedade na América Latina: cultura política, gênero, exclusão e capital social**. Porto Alegre/Brasília: UFRGS/CNDM, 2001a.

_____. Capital Social na América Latina. IN: Idem (org.) **Reinventando a sociedade na América Latina: cultura política, gênero, exclusão e capital social**. Porto Alegre/Brasília: UFRGS/CNDM, 2001b.

_____. Os Desafios na Construção de uma Cultura Política Democrática na América Latina: Estado e Partidos Políticos. IN: BAQUERO, Marcello (org.). **Cultura Política e Democracia: Os Desafios das Sociedades Contemporâneas**. Porto Alegre, Editora da Universidade, 1994.

BARBER, Bernard. **The Logic and Limits of Trust**. New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press, 1983.

BARONE, Francisco Marcelo, LIMA, Paulo Fernando, DANTAS, Valdi e REZENDE, Valéria. **Introdução ao Microcrédito**. Brasília: Conselho da Comunidade Solidária, 2002. Disponível em: www.comunitas.org.br/docs/CS-37Result_Selec.pdf

BARROS, Bettina. MAIA, Samantha. Real reduz calote no microcrédito. **Jornal Valor Econômico**. Edição de 09/07/2008. São Paulo, 2008.

BARROS, R. P. de, HENRIQUES, R., MENDONÇA, R. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 42, p. 123-142, 2000.

BARTH, Fredrik. Metodologias comparativas na análise dos dados antropológicos. In: LASK, Tomke (org). **O guru, o iniciador e as outras variações antropológicas**. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 2000.

BENDIX, Reinhard. Concepts and Generalizations in Comparative Sociological Studies. **American Sociological Review**, Vol. 28, Nº 4 (Aug., 1963), pp. 532-539.

BERGER, Marguerite. OTERO, Maria. SCHOR, Gabriel. Pioneers in the Commercialization of Microfinance: The Significance and Future of Upgraded Microfinance Institutions. IN: BERGER, Marguerite. GOLDMARK, Lara. MILLER-

SANABRIA, Tomás (orgs.). **An Inside View of Latin American Microfinance. Inter-American Development Bank.** Washington, D. C., 2006, pp. 37-78.

BERGER, Marguerite. The Latin American Model of Microfinance. IN: BERGER, Marguerite. GOLDMARK, Lara. MILLER-SANABRIA, Tomás (orgs.). **An Inside View of Latin American Microfinance.** Inter-American Development Bank. Washington, D. C., 2006, pp. 1-36.

BERGER, Marguerite. YONAS, Alison Beck. LLOREDA, María Lucía. **The Second Story Wholesale Microfinance in Latin America.** Inter-American Development Bank Washington, D. C., 2003.

BIJOS, Leila. A trajetória dos programas de microcrédito: Brasil/Canadá. **Revista Interfaces Brasil/Canadá.** Porto Alegre, nº 4, pp. 157-178, 2004. Disponível em: revistabecan.com.br/arquivos/1168804376.pdf.

BOURDIEU, Pierre. The Forms of Capital. IN: RICHARDSON, John G. **Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education.** Trad. Richard Nice. New York: Greenwood, 1983. Disponível em: http://www.viet-studies.org/Bourdieu_capital.htm.

BRANDL, Laura; EPIFANOVA, Natalya; KLEPIKOVA, Tatiana. **Lending methodologies module.** U. S. Department of State, University of Washington-Evans, The Siberian Academy of Public Administration, and the Irkutsk State University. 1999. (Document, 53). Disponível em <http://depts.washington.edu/mfinance/ru/curriculum/docs/53_Lending-Methodology.doc>. Acesso em 21 de janeiro de 2009.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado. Análise dos Dados Consolidados – Ano 2008.** Disponível em: http://www.mte.gov.br/pnmpo/bd_permanente.asp

_____. **Sítio corporativo.** Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/pnmpo>>. Acesso em 10 de março de 2009.

BURT, R. S. **Structural Holes: The Social Structure of Competition.** Cambridge, MA, 1992.

CALDAS, Eduardo de Lima. Microcrédito e Dilemas de Ação Coletiva. Instituto Pólis. **Anais do XXVI ENANPAD – Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração.** ANPAD, 2002. Disponível em: <http://www.polis.org.br/download/23.pdf>.

CASTELLO, Sergio. DANIEL, Carlos. The right technology of Microfinance. IN: BERGER, Marguerite. GOLDMARK, Lara. MILLER-SANABRIA, Tomás (orgs.). **An Inside View of Latin American Microfinance.** Inter-American Development Bank. Washington, D. C., 2006, pp. 167-192.

CEPAL (COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE). **Panorama social da América Latina 2008.** Santiago, 2008. Disponível em: <http://www.eclac.org>.

CHIRINO, José Boza. VALDIVIELSO, Marta Wood. MELIÁN, Juan Miguel Báez. **Los microcréditos como instrumentos para luchar contra la pobreza**. Mimeo. Disponível em www.fceye.ull.es/asepelt/trabajos/com__99.doc.

COLEMAN, James S. **Foundations of social theory**. Cambridge, Mass: Harvard University Press. 1990.

_____. Social Capital in the Creation of Human Capital. **American Journal of Sociology**, 94, 1988, pp. S95-s120. Disponível em: <http://www.jstor.org>.

CREDIAMIGO. **Relatório Anual 2007**. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br>. Acesso em 10 de março de 2009.

CREDIAMIGO. **Relatório Anual 2008**. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br>. Acesso em 14 de setembro de 2009.

CRESPO, Antônio Pedro Albernaz. GUROVITZ, Elaine. A pobreza como um fenômeno multidimensional. **RAE-eletrônica**, Volume 1, Número 2, jul-dez/2002. Disponível em: <http://www.rae.com.br/electronica>. Acesso em 8 de abril de 2008.

CUETO, Javier. **Compartamos Oportunidades Financieras**. México, 2007. Disponível em: www.compartamos.com.

CURAT, Pablo. LUPANO, Jorge A. GINESTE, Luciana. **Microfinanzas en Argentina y en América Latina: Regulaciones, Instituciones y Políticas Públicas**. Buenos Aires, Fundación para el Desarrollo de las Microfinanzas, 2007. Disponível em: <http://www.microfinanzas.org>.

DALEY-HARRIS, Sam. **State Of The Microcredit Summit Campaign Report**. Washington, DC: 2007. Disponível em: www.microcreditsummit.org.

DANTAS, Valdi de Araújo. **A Tecnologia do microcrédito produtivo orientado**. 2005. Disponível em: <http://www.mte.gov.br>.

DEL GROSSI, Mauro; TAKAGI, Maya; GRAZIANO DA SILVA, José; Pobreza e fome: em busca de uma metodologia para quantificação do problema no Brasil. **Texto para discussão, n. 101**. Campinas, SP: IE/UNICAMP, jul 2001.

DELFINER, Miguel. PERON, Silvana. **Commercial Banks and Microfinance**. Munich Personal RePEc Archive (MPRA) Paper No. 10229, 2008. Disponível em: <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/10229>.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS (DIEESE). **Informe da pesquisa com os clientes da Central de Crédito Popular – São Paulo Confia**. São Paulo: DIEESE, 2003.

ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (EIU). **Microscopio 2008 sobre el Entorno de Negocios para las Microfinanzas en América Latina y el Caribe**. Londres: 2008. Disponível em www.eiu.com/Microscope2008.

FERES JÚNIOR, João. EISENBERG, José Dormindo com o inimigo: uma crítica ao conceito de confiança. **Dados**, 2006, vol.49, no.3, p.457-481. Disponível em: www.scielo.br

FONDO ESPERANZA. Calificación de Desempeño Social con Encuesta. IN: **Microfinanza Rating**. Santiago, 2008. Disponível em www.fondoesperanza.cl

FONTES, Adriana. ROCHA, Rudi. THEDIM, Manoel. **Prêmio Itaú Apoio ao Empreendedor: diagnóstico das instituições de microcrédito no Brasil**. São Paulo: Peirópolis, 2006.

FORTE, Claudia Marcia de Jesus. **Estudo de caso comparativo entre programas de microcrédito na América Latina: o impacto socioeconômico nas mulheres das cidades de Bogotá e Recife**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, USP, Brasil, 2006.

FUKUYAMA, Francis. **Social capital and the modern capitalist economy: Creating a high trust workplace**. *Stern Business Magazine*, 4(1), 1997.

_____. **Trust: The social virtues and the creation of prosperity**. New York: Free Press, 1995.

FUNDACIÓN CONTIGO. **Sítio corporativo**. Disponível em <http://fundacioncontigo.cl/>. Acesso em 30 de junho de 2009.

GALARZA, Francisco. El crédito solidario, el colateral social y la colusión. In: **Debate Agrario** N° 35, Enero 2003. Disponível em www.cepes.org.pe/debate/debate35/04-articulo-da35.pdf.

GHATAK, Maitreesh. GUINNANE, Timothy W. T. The economics of lending with joint liability: Theory and practice. **Journal of Development Economics**, vol. 60, pp. 195-228, 1999.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. São Paulo: UNESP, 1991.

GRAMEEN BANK. **Sítio corporativo**. Disponível em: <http://www.grameen-info.org>.

GRANOVETTER, Mark. The Strength of Weak Ties. **American Journal of Sociology**, 78 (6), pp. 1360-1380, 1973.

_____. The Strength of Weak Ties: A Network Theory Revisited. **Sociological Theory**, 1 201-233, 1983.

HOLLIS, Aidan. **Women and Microcredit in History: Gender in the Irish Loan Funds**. University of Calgary, 1999. Disponível em: <http://www.microfinancegateway.org>.

INGLEHART, Ronald. **Modernization and post-modernization: Cultural, economic, and political change in 43 societies**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1997.

_____. The Renaissance of Political Culture. **The American Political Science Review**, Vol. 82, No. 4., Dec., 1988, pp. 1203-1230.

_____. Trust, Well-Being and Democracy. IN: WARREN, M. (org.). **Democracy and Trust**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, pp. 88-120.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. Assistência Social e Segurança Alimentar. IN: **Políticas sociais – Acompanhamento e Análise**, N. 13, Edição Especial, 2007.

ITAÚ UNIBANCO BANCO MÚLTIPLO SA. **Relatório Anual de Sustentabilidade 2008**. Disponível em: <http://www.itaunibanco.com.br/relatoriodesustentabilidade/pt-br/negocios>. Acesso em: 29 de junho de 2009

KANBUR, Ravi e SQUIRE, Lyn. The evolution of thinking about poverty: exploring the interactions IN MEIER, GERALD & JOSEPH STIGLITZ (EDS.). **Frontiers of development economics – the future in perspective**. Washington, D.C.: The World Bank; New York: Oxford University Press, 2001, pp. 183-226.

KRAYCHETE, Elsa Sousa. As organizações de cooperação internacional, a redefinição de desenvolvimento e pobreza e as microfinanças. **Pesquisa & Debate**, SP, volume 16, número 2(28), pp. 249-268, 2005.

KUMAR, Anjali (Coord.). **Brasil: acesso a serviços financeiros**. Banco Mundial. 2003. Disponível em: www.iets.org.br/article.php3?id_article=525

LAGOS, Marta. A máscara sorridente da América Latina. **Opin. Pública.**, Campinas, v. 6, n. 1, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br>

LARRAÍN, Christian. **BancoEstado Microcréditos: lecciones de un modelo exitoso**. Santiago: Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), Unidade de Estudos sobre o Desenvolvimento, 2007.

LEANDRO, Charles Diniz. **Os Bancos Comunitários e o Empoderamento dos Clientes? Avaliação da Experiência do Crediamigo do Banco do Nordeste**. Dissertação (Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas). Fortaleza, 2009, 121f.

LHACER, Priscilla Maria Villa. **Acesso ao Crédito pela População de Baixa Renda: A Experiência do Microdédito e o Mecanismo de Aval Solidário**. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo, USP, Brasil, 2003.

LIPTON, Michael; RAVALLION, Martin. Poverty and policy. In: BEHRMAN, J.; SRINIVASAN T.N. Srinivasan (eds). **Handbook of development economics**, Vol.3, Amsterdam: North Holland, 1995.

LOZANO, Andrés. **Análisis a la industria del Microcrédito**. Estudios de apoyo. Consejo Asesor Presidencial para el Trabajo y la Equidad. Santiago, Chile: 2008. Disponível em <http://www.trabajoyequidad.cl>.

MANOS, Maria Geovania Lima. **Sistema Financeiro e Desenvolvimento Econômico: O Papel do Microcrédito**. Aracaju, Embrapa Tabuleiros Costeiros, 2006. Disponível em: <http://www.cpatc.embrapa.br>.

MARULANDA, Beatriz. Downscaling: Moving Latin American Banks into microfinance. IN: BERGER, Marguerite. GOLDMARK, Lara. MILLER-SANABRIA,

Tomás (orgs.). **An Inside View of Latin American Microfinance**. Inter-American Development Bank. Washington, D. C., 2006, pp. 79-108.

_____. Downscaling: Moving Latin American Banks into Microfinance. In: BERGER, Marguerite. GOLDMARK, Lara. MILLER-SANABRIA, Tomás (orgs.). **An Inside View of Latin American Microfinance**. Capítulo 3. Inter-American Development Bank. Washington, D. C., 2006, pp. 79-108.

_____. OTERO, María. **The Profile of Microfinance in Latin America in 10 Years: Vision & Characteristics**. Boston, USA: ACCION International 2005.

MEJILAS, Oscar. **Informe de Classificacion**. Fondo Esperanza. Santiago: Feller-Rate, 2007. Disponível em [www.fondoesperanza](http://www.fondoesperanza.cl). Acesso em 08 de outubro de 2008.

MELO, Marcus André. **A Política da Política Regulatória: Instituições, Delegação de Credibilidade**. XXIV Encontro Anual da ANPOCS, 23 a 27 de outubro de 2000, Petrópolis, RJ.

MICROFINANCE INFORMATION EXCHANGE, Inc (THE MIXMARKET). **Latin America Microfinance Analysis and Benchmarking Report**. Washington: 2008. Disponível em: www.themix.org.

_____. **Sítio corporativo**. Disponível em: <http://www.mixmarket.org/>. Acesso em 10 de agosto de 2009.

_____. **The Microbanking Bulletin**, No.17. Washington: 2008. Disponível em: www.themix.org.

MICROFINANZA RATING. **Fondo Esperanza – Chile**. Santiago, 2008. Disponível em www.fondoesperanza.cl. Acesso em 08 de outubro de 2008.

MIDEPLAN (MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACION DEL GOBIERNO DE CHILE). **Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)**. Disponível em: http://www.fosis.cl/opensite_55.aspx. Acesso em: 29 de junho de 2009

_____. La situación de pobreza en Chile 2006. **Serie Analisis de Resultados de la Encuesta de Caracterizacion Socioeconomica Nacional (CASEN 2006)**. Santiago de Chile, Junio 2007. Disponível em: www.mideplan.cl. Acesso em 10 de outubro de 2008.

_____. La situacion de pobreza en Chile (vol 1). **Serie Analisis de Resultados de la Encuesta de Caracterizacion Socioeconomica Nacional (CASEN 2006)**. Santiago, 2007.

MILIBAND, David (org). **Reinventando a esquerda**. Sao Paulo: UNESP, 1997.

MONZONI NETO, Mario Prestes. **Impacto em renda do Microcrédito: uma investigação empírica sobre geração de renda do Crédito Popular Solidário (São Paulo Confia), no Município de São Paulo**. Tese de Doutorado. Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, 2006.

MORALES, Liliana. YÁNEZ, Álvaro. **Microfinanzas en Chile Resultados de la Encuesta de Colocaciones en Segmentos Microempresariales**. Serie Técnica de Estudios - N° 011.. Santiago, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF) de Chile, 2007. Disponível em: www.sbif.cl/sbifweb.

NARAYAN, Deepa. **Voices of the poor - Can anyone hear us?** Washington, D.C.: The World Bank, Oxford University Press, 2000.

NATARAJAN, Kartik. **Can Group Lending Overcome Adverse Selection Problems?** Discussion Paper 46. Centre for Financial and Management Studies, University of London, 2004. Disponível em: www.cefims.ac.uk/documents/research-35.pdf

NAVAJAS, Sergio. TEJERINA, Luis. **Microfinance in Latin America and the Caribbean: How Large Is the Market?** Inter-American Development Bank. Washington, D.C., 2006.

NERI, Marcelo Côrtes. **Microcrédito, O Mistério Nordestino e o Grammen Brasileiro**. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, 2008. 94p.

NERI, Marcelo. Você tem sede de quê?: microcrédito e garantias. In: **Mercado de Trabalho – Conjuntura e Análise**, n.º 19. IPEA/MTE, 2002, pp. 27-29.

NICHTER, Simeon. GOLDMARK, Lara. FIORI, Anita. **Entendendo as Microfinanças no Contexto Brasileiro**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

PAIVA, L. H; GALIZA, M. Microcrédito: Alternativas em Evidência no País. **Mercado de Trabalho – Conjuntura e Análise**, IPEA/MTE, Rio de Janeiro, n.19, p.43-50, Junho. 2002. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br>> Acesso em 16 jul. 2008.

PALMA, Julieta. URZÚA, Raúl. Anti-poverty Policies and Citizenry: the Chile Solidario Experience. **Série Policy Papers**, n°12. Paris: UNESCO, 2005. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001402/140240e.pdf>. Acesso em 01 de dezembro de 2009.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Ver-o-Sol**. São Paulo, Diretório Nacional, Secretaria Nacional de Assuntos Institucionais (SNAI), 2002. Disponível em: <http://www.pt-pr.org.br/documentos>.

PAXTON, Pamela. Is Social Capital Declining in the United States? A Multiple Indicator Assessment. **The American Journal of Sociology**, Vol. 105, No. 1. (Jul), 1999, pp. 88-127.

PEREIRA, Almir da Costa. **Banco do Povo–Crédito Solidário**. Santo André: MIMEO, 2009.

PEREIRA, Almir da Costa. Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO): Descrição, Resultados e Perspectivas. **Anais do VI Seminário Banco Central sobre Microfinanças**. Porto Alegre, 2007.

PÉREZ, Gema. FLORES, Ramón. **Banco del Desarrollo**. Santiago: Planet Rating, 2006.

PLANET FINANCE BRASIL. **O Setor de Microfinanças Brasileiro. Análise da base de dados de 25 IMFs Brasileiras.** Relatório. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em http://www.bcb.gov.br/pre/microFinancas/arquivos/horario_arquivos/trab_38.pdf.

POCHMANN, Márcio; AMORIM, Ricardo (org.). **Atlas da Exclusão Social no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2003.

POPPER, Karl R. **Lógica da Pesquisa Científica.** São Paulo: Cultrix, Ed. da Universidade de São Paulo, 1975.

PORTES, Alejandro. Capital social: origens e aplicações na sociologia contemporânea. **Sociologia, Problemas e Práticas**, n.º 33, 2000, pp. 133-158.

_____. HOFFMAN, K. Latin American class structures: Their composition and change during the Neoliberal Era. **Latin American Research Review**. 2003, pp. 41–82.

PORTOSOL. Instituição Comunitária de Crédito. **Sítio Corporativo.** Disponível em: <http://www.portosol.com>.

POWER, Timothy J. JAMISON, Giselle D. Desconfiança política na América Latina. **Opinião Pública.**, Campinas, v. 11, n. 1, 2005. Disponível em: www.scielo.br/scielo. Acesso em: 05 Mar 2007.

PRZEWORSKI, Adam. **Reforming the State: Political Accountability and Economic Intervention.** Mimeo. Trabalho apresentado à conferência "Inequality, the Welfare State and Social Values", El Escorial, Espanha, julho 1995. Tradução disponível em: http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_32/rbcs32_02.htm

_____. TEUNE, H. **The logic of comparative social inquiry.** New York: John Wiley & Sons, 1970.

PUTNAM, Robert D. Bowling Alone: America's Declining Social Capital, **Journal of Democracy** 6(1), 1995, 65 –78.

_____. **Comunidade e Democracia: a Experiência da Itália Moderna.** Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1996a.

_____. **Making democracy work: civic traditions in modern Italy.** Princeton: Princeton University Press, 1994.

_____. The Strange Disappearance of Civic America. **American Prospect** 24: 34-48. 1996b.

RAVERA, Maria Paulina Zunino. **Microfinance at de university. Caso: Fondo Esperanza, un banco para los más pobres.** Universidad de Chile, 2003. Disponível em: <http://www.portalmicrofinanzas.org/p/site/s//template.rc/1.9.36262>

RED PARA EL DESARROLLO DE LAS MICROFINANZAS EN CHILE (**REDMICROFINANZAS**). **Informe Estado de las Microfinanzas en Chile 2007.** Santiago, 2008. Disponível em: <http://www.redmicrofinanzas.cl>

RENNÓ, Lucio R. Confiança Interpessoal e Comportamento Político: microfundamentos da teoria do capital social na América Latina. **Opinião Pública**, Campinas, Vol. VII, nº1, 2001, pp.33-59.

_____. Cultura Política, Hobbesianismo Social e Democracia. IN: NUNES, B. F. (org.), **Brasília: A Construção do Cotidiano**. Brasília, Paralelo 15, 1997, pp. 87-117.

_____. Instituições, Cultura Política e Lógica da Desconfiança em uma Cidade Brasileira. IN: BAQUERO, Marcello. (Org.). **Desafios da Democratização na América Latina**. Porto Alegre: Editora da Universidade, 1999, 103-135.

ROBLES, Daniel Cavada. **Evaluación del Área de Microcrédito de Un Techo para Chile**. Santiago, 2002. Disponível em http://www.caiuc.cl/microcreditos/archivos/estudio_evaluacion_microcredito.pdf.

ROCHA, Sônia. **Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?** Rio de Janeiro: FGV, 2003.

RODRÍGUEZ-MEZA, Jorge Luis. **Group and individual microcredit contracts: a dynamic numerical analysis**. Tese de Doutorado. Ohio State University, 2000. Disponível em: <http://aede.osu.edu>.

SÃO PAULO CONFIA. **Relatório Anual 2006**. São Paulo: 2007. Disponível em: <http://www.saopauloconfia.org.br>. Acesso em 10 de março de 2009.

_____. **Relatório Semestral de Avaliação do Programa São Paulo Confia 2009**. São Paulo: 2009. Disponível em: <http://www.saopauloconfia.org.br>. Acesso em 11 de janeiro de 2010.

SCHWARZTZMAN, Simon. **As causas da pobreza**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

SEGUNDO, João Joaquim de Melo Neto. Banco Palmas... um caminho. IN: **Boletim responsabilidade social e ambiental do sistema financeiro**. Ano 3, n. 29, abril de 2008. Brasília, Banco Central do Brasil. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pre/boletimrsa/BOLRSA200804.pdf>.

SELIGSON, Mitchell A.. LUNA, Juan Pablo. Cultura política de la democracia en Chile: 2006. **Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP)**. Universidad de Vanderbilt, 2007. Disponível em: <http://sitemason.vanderbilt.edu>. Acesso em: 10 de janeiro de 2010.

_____. RENNO, Lucio R. Mensurando Confiança Interpessoal: Notas acerca de um Conceito Multidimensional. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, vol.43, no.4. Rio de Janeiro, 2000, pp783 a 803.. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582000000400007

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Roberto Vilela de Moura. **Disseminação de Programas Públicos de Microcrédito: O Caso da Região Metropolitana de São Paulo**. Dissertação de Mestrado. Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2007.

_____. GÓIS, Lúcia Spinola. **As Diferentes Metodologias de Microcrédito no Mundo e no Brasil**. SERASA, 2007. Disponível em: www.mte.gov.br/pnmpo/metodologias_microcredito.pdf.

SILVEIRA FILHO, Jaime Albuquerque. **Microcrédito na Região Metropolitana do Recife: Experiência Empreendedora do CEAPE**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco. Centro de Ciências Sociais e Aplicadas. Departamento de Economia. Recife, 2005.

SILVEIRA, Caio Márcio. **Programa de Apoio aos Pequenos Empreendedores – o Sistema CEAPE**. 2000. Disponível em: <http://www.iets.org.br/biblioteca>

SINGER, Paul. SOUZA, André Ricardo de (Orgs). **A economia solidária no Brasil: A auto gestão como resposta ao desemprego**. São Paulo: Editora Contexto, 2003.

SOARES, Marden Marques. SOBRINHO, Abelardo Duarte de Melo. **Microfinanças: O papel do Banco Central e a importância do cooperativismo de crédito**. 2ª Edição. Brasília: Banco Central do Brasil, 2008.

SOARES, Sergei. OSÓRIO, Rafael Guerreiro. SOARES, Fábio Veras. MEDEIROS, Marcelo. ZEPEDA, Eduardo. **Programas de Transferência Condicionada de Renda no Brasil, Chile e México: impactos sobre a desigualdade**. Texto para Discussão nº1293. Brasília: IPEA, 2007.

STIGLITZ, Joseph E. WEISS, Andrew. Credit rationing in markets with imperfect information. **American Economic Review**, vol. 71, pp. 393-410. 1981.

TASIC, Igor Alexander Bello. **Crédito às micro e pequenas empresas assimetria de informação e análise da realidade brasileira**. Monografia. Faculdade de Ciências Econômicas da USP, 2004.

TEIXEIRA, Marcelo Azevedo. **Microcrédito: condicionantes para a saída da condição de pobreza – Estudo aplicado ao programa Crediamigo do BNB**. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia). Curso de Pós-Graduação em Economia. Fortaleza, 2008, 73f.

TILLY, Charles. **Big structures, large processes. Huge comparisons**. New York: Russel Sage Foundation, 1984.

TONETO JR, Rudinei. GREMAUD, Amaury Patrick. Microcrédito e o financiamento rural: recomendações de desenho e gestão a partir da experiência mundial. **Planejamento e políticas públicas**, n. 25, pp. 89-104, jun./dez. 2002.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL (UFRGS). PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS (PUC Minas/IDHS) PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Pobreza e Fome: Objetivo 1: erradicar a pobreza e a fome**. Belo Horizonte: PUC

Minas, 2004 (Coleção de Estudos Temáticos sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da Rede de Laboratórios Acadêmicos para Acompanhamento dos Objetivos de desenvolvimento do Milênio).

VASCONCELOS, Daniel de Santana. **Microcrédito, combate à pobreza e desenvolvimento econômico: uma análise do debate sobre focalização e sustentabilidade dos programas em microfinanças**. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Brasil, 2005.

VIVACRED. **Sítio corporativo**. Disponível em: <http://www.vivacred.com.br>. Acesso em: 29 de junho de 2009.

WOOLCOCK, Michael. Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework, **Theory and Society**, Vol. 27, No. 2. (Apr., 1998), pp. 151-208.

YUNUS, Muhammad. **O banqueiro dos pobres**. 4.ed. São Paulo: Editora Ática, 2001. 343p.

ANEXOS

ANEXO I

Tabela AI 1 – Estatísticas dos indicadores de confiança interpessoal

	N VÁLIDOS	MÉDIA	MEDIANA	MODA	DESVIO-PADRÃO
Américas	13.486	0,93	1	0	1,238
América-Latina	10.107	2,20	2	2	1,600
Argentina	1.002	2,95	3	4	1,558
Brasil	1.500	2,12	2	2	1,515
Chile	1.000	1,93	2	2	1,503
Colômbia	3.025	1,73	2	0	1,535
México	1.560	1,92	2	2	1,560
Trinidad e Tobago	1.002	2,76	3	4	1,534
Uruguai	1.000	3,00	3	5	1,610
Estados Unidos	1.249	3,67	4	5	1,449
Canadá	2.148	3,79	4	5	1,331

Fonte: WVS (2005-2006)

Tabela AI 2 – Estatísticas dos indicadores de confiança nas instituições

	N VÁLIDOS	MÉDIA	MEDIANA	MODA	DESVIO-PADRÃO
Américas	13.486	6,60	6	6	4,10
América-Latina	10.107	6,40	6	5	4,10
Argentina	1.002	4,17	3,5	3	3,08
Brasil	1.500	7,69	8	5	4,07
Chile	1.000	6,77	6	6	4,31
Colômbia	3.025	6,54	6	7	4,01
México	1.560	6,79	6	6	4,36
Trinidad e Tobago	1.002	4,80	4	0	3,84
Uruguai	1.000	7,19	7	7	4,00
Estados Unidos	1.249	6,51	6	7	3,75
Canadá	2.148	7,64	8	8	3,63

Fonte: WVS (2005-2006)

Tabela AI 3 - Associativismo nos países das Américas (WVS 2005-2006)

	FREQUÊNCIA	%	% ACUMULADO
não pertence a associações	6579	48,78	-
pertence e participa de 1 associação	3761	27,89	76,67
pertence e participa de 2 associações	1665	12,35	89,02
pertence e participa de 3 associações	812	6,02	95,04
pertence e participa de 4 associações	402	2,98	98,02
pertence e participa de 5 associações	168	1,25	99,27
pertence e participa de 6 associações	69	0,51	99,78
pertence e participa de 7 associações	22	0,16	99,94
pertence e participa de 8 associações	7	0,05	99,99
pertence e participa de 9 associações	1	0,01	100,00
Total	13486	100	

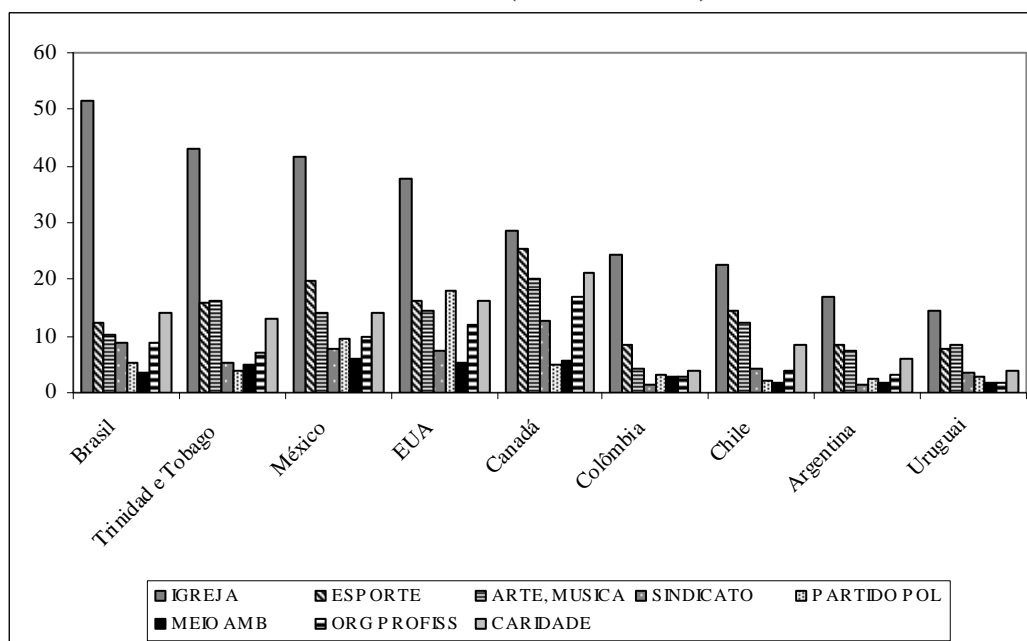
Fonte: WVS (2005-2006)

Tabela AI 4 - Associativismo, segundo países das Américas (WVS 2005-2006)

PAÍS	NÃO PERTENCE A ASSOCIAÇÕES (%)	TOTAL DE ASSOCIAÇÕES A QUE PERTENCE E PARTICIPA (%)								TOTAL (%)
		1	2	3	4	5	6	7	8	
Argentina	67,86	20,96	7,88	2,40	0,40	0,30	0,20			100
Brasil	33,20	38,60	15,47	7,27	3,67	1,20	0,33	0,20	0,07	100
Chile	54,90	28,00	10,80	4,40	1,20	0,40	0,20	0,10		100
Colômbia	63,17	26,68	6,68	2,05	0,96	0,23	0,17	0,07		100
México	38,14	30,58	15,77	7,56	4,42	2,05	0,96	0,26	0,26	100
Trinidad e Tobago	41,32	31,54	12,38	8,18	4,19	1,60	0,50	0,20	0,10	100
Uruguai	69,80	19,60	7,60	1,80	0,40	0,20	0,40	0,20		100
Estados Unidos	36,51	28,26	17,29	9,93	5,52	1,52	0,56	0,40		100
Canadá	36,22	25,28	17,78	10,75	5,49	3,12	1,12	0,14	0,09	100

Fonte: WVS (2005-2006)

Gráfico AI 1 – Membros ativos (%) em organizações e/ou associações voluntárias, segundo países das Américas (WVS 2005-2006)



Fonte: WVS (2005-2006)

Tabela AI 5 – Confiança interpessoal X pobreza

Confiança Interpessoal	Américas			Brasil			Chile		
	Não-pobre	Pobre	Total	Não-pobre	Pobre	Total	Não-pobre	Pobre	Total
não confia	1836	172	2008	165	85	250	173	40	213
%	15,13	16,18	15,22	14,96	22,02	16,79	20,21	30,30	21,56
confia em 1	1807	188	1995	221	90	311	185	28	213
%	14,89	17,69	15,12	20,04	23,32	20,89	21,61	21,21	21,56
confia em 2	2382	228	2610	276	89	365	218	30	248
%	19,63	21,45	19,78	25,02	23,06	24,51	25,47	22,72	25,10
confia em 3	1725	185	1910	196	73	269	107	20	127
%	14,22	17,40	14,47	17,77	18,91	18,07	12,50	15,15	12,85
confia em 4	2164	149	2313	132	26	158	122	6	128
%	17,83	14,02	17,53	11,97	6,74	10,61	14,25	4,54	12,95
confia em 5	2220	141	2361	113	23	136	51	8	59
%	18,30	13,26	17,89	10,24	5,96	9,13	5,96	6,06	5,97
Total (N)	12134	1063	13197	1103	386	1489	856	132	988
%	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: WVS (2005-2006)

Tabela AI 6 – Confiança em instituições X pobreza

Confiança em instituições	Américas			Brasil			Chile		
	Não-pobre	Pobre	Total	Não-pobre	Pobre	Total	Não-pobre	Pobre	Total
não confia	594	62	656	34	13	47	54	13	67
	4,90%	5,83%	4,97%	3,10%	3,40%	3,20%	6,30%	9,80%	6,80%
confia em 1 instituição	748	75	823	42	28	70	55	7	62
	6,16%	7,06%	6,24%	3,80%	7,30%	4,70%	6,40%	5,30%	6,30%
confia em 2 instituições	868	75	943	47	21	68	55	14	69
	7,15%	7,06%	7,15%	4,30%	5,40%	4,60%	6,40%	10,60%	7,00%
confia em 3 instituições	900	84	984	49	13	62	67	2	69
	7,42%	7,90%	7,46%	4,40%	3,40%	4,20%	7,80%	1,50%	7,00%
confia em 4 instituições	915	87	1002	62	31	93	54	6	60
	7,54%	8,18%	7,59%	5,60%	8,00%	6,20%	6,30%	4,50%	6,10%
confia em 5 instituições	1022	90	1112	99	37	136	67	11	78
	8,42%	8,47%	8,43%	9,00%	9,60%	9,10%	7,80%	8,30%	7,90%
confia em 6 instituições	1070	74	1144	88	33	121	77	10	87
	8,82%	6,96%	8,67%	8,00%	8,50%	8,10%	9,00%	7,60%	8,80%
confia em 7 instituições	1055	77	1132	100	29	129	62	8	70
	8,69%	7,24%	8,58%	9,10%	7,50%	8,70%	7,20%	6,10%	7,10%
confia em 8 instituições	1004	67	1071	93	30	123	57	6	63
	8,27%	6,30%	8,12%	8,40%	7,80%	8,30%	6,70%	4,50%	6,40%
confia em 9 instituições	851	88	939	92	36	128	76	9	85
	7,01%	8,28%	7,12%	8,30%	9,30%	8,60%	8,90%	6,80%	8,60%
confia em 10 instituições	777	69	846	96	21	117	52	6	58
	6,40%	6,49%	6,41%	8,70%	5,40%	7,90%	6,10%	4,50%	5,90%
confia em 11 instituições	627	59	686	75	25	100	47	13	60
	5,17%	5,55%	5,20%	6,80%	6,50%	6,70%	5,50%	9,80%	6,10%
confia em 12 instituições	543	44	587	61	16	77	40	7	47
	4,48%	4,14%	4,45%	5,50%	4,10%	5,20%	4,70%	5,30%	4,80%
confia em 13 instituições	403	36	439	58	14	72	28	5	33
	3,32%	3,39%	3,33%	5,30%	3,60%	4,80%	3,30%	3,80%	3,30%
confia em 14 instituições	335	26	361	42	14	56	27	3	30
	2,76%	2,45%	2,74%	3,80%	3,60%	3,80%	3,20%	2,30%	3,00%
confia em 15 instituições	422	50	472	65	25	90	38	12	50
	3,48%	4,70%	3,58%	5,90%	6,50%	6,00%	4,40%	9,10%	5,10%
Total	12134	1063	13197	1.103	386	1.489	856	132	988
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: WVS (2005-2006)

Tabela AI 7 – Participações em organizações e associações voluntárias X pobreza

	Américas			Brasil			Chile		
	Não-pobre	Pobre	Total	Não-pobre	Pobre	Total	Não-pobre	Pobre	Total
não pertence a associações	5848	586	6434	352	141	493	459	85	544
	48,20%	55,13%	48,75%	31,90%	36,50%	33,10%	53,60%	64,40%	55,10%
pertence e participa de 1 associação	3360	325	3685	404	170	574	242	32	274
	27,69%	30,57%	27,92%	36,60%	44,00%	38,50%	28,30%	24,20%	27,70%
pertence e participa de 2 associações	1543	88	1631	183	48	231	97	11	108
	12,72%	8,28%	12,36%	16,60%	12,40%	15,50%	11,30%	8,30%	10,90%
pertence e participa de 3 associações	755	37	792	95	14	109	42	2	44
	6,22%	3,48%	6,00%	8,60%	3,60%	7,30%	4,90%	1,50%	4,50%
pertence e participa de 4 associações	377	16	393	46	9	55	11	1	12
	3,11%	1,51%	2,98%	4,20%	2,30%	3,70%	1,30%	0,80%	1,20%
pertence e participa de 5 associações	158	9	167	15	3	18	3	1	4
	1,30%	0,85%	1,27%	1,40%	0,80%	1,20%	0,40%	0,80%	0,40%
pertence e participa de 6 associações	64	2	66	4	1	5	1	0	1
	0,53%	0,19%	0,50%	0,40%	0,30%	0,30%	0,10%	0,00%	0,10%
pertence e participa de 7 associações	21	0	21	3	0	3	1	0	1
	0,17%	0,00%	0,16%	0,30%	0,00%	0,20%	0,10%	0,00%	0,10%
pertence e participa de 8 associações	7	0	7	1	0	1	0	0	0
	5,77%	0,00%	0,05%	0,10%	0,00%	0,10%	0,00%	0,00%	0,00%
pertence e participa de 9 associações	1	0	1	-	-	-	-	-	-
	0,01%	0,00%	0,01%	-	-	-	-	-	-
Total	12134	1063	13197	1.103	386	1.489	856	132	988
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: WVS (2005-2006)



Universidade de Brasília

Instituto de Ciências Sociais



CEPPAC

**Centro de Pesquisa e Pós-Graduação em Estudos
Comparados sobre as Américas**

O CAPITAL SOCIAL DOS POBRES GARANTE SEU ACESSO AO CRÉDITO? UM ESTUDO COMPARADO DE EXPERIÊNCIAS DE MICROCRÉDITO NO BRASIL E NO CHILE

Autora: Ana Elizabeth Neirão Reymão

Roteiro das entrevistas com os gestores de programas de microcrédito para buscar relatos de suas experiências e opiniões sobre:

1. Fatores determinantes da tecnologia de concessão dos empréstimos
2. As vantagens e limites associados ao uso de grupos solidários (colateral social) ou outras redes de apoio social nos empréstimos
3. As vantagens e limites do uso de garantias individuais para a concessão dos empréstimos
4. Custos de transação envolvidos no monitoramento das operações
5. No caso da existência de grupos solidários e outras redes de apoio social, identificar:
 - 5.1. Processo de formação dos grupos
 - 5.2. Tamanho
 - 5.3. Homogeneidade
 - 5.4. Coesão social
 - 5.5. Aspectos sociais e laços sociais do grupo
 - 5.6. Existência de caronas (*free-riders*)
 - 5.7. Níveis de racionamento de crédito
 - 5.8. Contribuição da instituição para o desenvolvimento das microempresas e melhora de qualidade de vida das pessoas (renda, empoderamento, autonomia, etc)
 - 5.9. Imagem da instituição diante da comunidade
 - 5.10. Outros