



Dinheiro polêmico

O GOVERNO FEDERAL TENTA RETOMAR O PROGRAMA DE MICROCRÉDITO, MAS O TEMA AINDA É ALVO DE UMA DISCUSSÃO DE ORDEM IDEOLÓGICA

POR **AMÁLIA SAFATLE** FOTOS DE **LEONARDO PAPINI**

Na primeira metade de fevereiro, o mercado financeiro e o governo federal festejaram o inegável avanço macroeconômico representado pela queda histórica do risco-Brasil, indicador que sinaliza aos investidores estrangeiros a capacidade de o País honrar seus compromissos. Com isso, o Brasil passa a ser considerado mais seguro e fica atraente à entrada de recursos, já que os investidores passam a cobrar menos garantias e aceitar remunerações mais baixas.

A notícia recheia as páginas dos jornais, mas pouco se lê sobre como um avanço desse porte repercute em esferas menores, influencia o dia-a-dia dos brasileiros e traz benefícios sociais. Se há melhorias nas macrofinanças, de que forma elas descem ao mundo das microfinanças? De que forma isso afeta o conjunto de serviços, como poupança, empréstimos e seguros, prestado ao cidadão de baixa renda e às microempresas com pouco ou nulo acesso ao sistema financeiro tradicional? Invertendo a pergunta: de que forma as microfinanças se relacionam com o sistema financeiro tradicional?



DO ISOPOR AO FREEZER Agostinho da Silva Pinheiro é um dos beneficiados pelo programa de microcrédito da Oscip São Paulo Confia na Vila Brasilândia, periferia de São Paulo. Assim como outras histórias relatadas nas próximas páginas, a de Agostinho mostra o efeito multiplicador do microcrédito. De um isopor cheio de coxinhas e muitas horas rodando a pé para vender a produção, ele montou uma lojinha. Serve outros quitutes e conta com um equipamento fundamental para o ramo de alimentos: um freezer. E já planeja o próximo passo: "Penso em contratar um ajudante".

Mais que um *gap*, parece haver um abismo entre as duas pontas.

O País contabiliza milhões de cidadãos que, independentemente do que pensam os investidores internacionais sobre o risco-Brasil e sobre os fundamentos da economia nacional, se encontram marginalizados pela economia formal e alijados dos mais básicos instrumentos do sistema financeiro, tais como crédito para que possam desenvolver alguma atividade produtiva e com isso ganhar dinheiro para sobreviver ou até planejar o futuro.

O chamado microcrédito produtivo orientado, que integra a esfera das microfinanças, é visto – não sem antes provocar polêmicas entre especialistas – como uma das saídas para reduzir a pobreza, gerar postos de trabalho, fortalecer os empreendimentos de micro e pequeno porte, promover a inclusão social. Em poucas palavras, tornar mais digna a condição de vida da população de baixa renda, o que traz também conseqüências positivas no que tange à educação, à saúde e ao fortalecimento dos laços sociais dessas comunidades (*veja quadro "Definições de microcrédito"*).

O MICROCRÉDITO PRODUTIVO É UM DOS INSTRUMENTOS PARA REDUÇÃO DA POBREZA E INCLUSÃO SOCIAL

A despeito de todos os aspectos positivos, o microcrédito trafega marginalmente. Em dezembro de 2005, o País contabilizou um saldo de empréstimos em todo o sistema financeiro de R$ 606,8 bilhões, o mais alto dos últimos dez anos. Mas basta falar em microcrédito para, instantaneamente, as cifras bilionárias caírem para a escala dos milhões (*veja quadro "Um Mercado Também Micro"*).

Embora tenha sido bandeira empunhada por Lula em 2003, pouco se avançou durante a sua gestão – assim como ocorreu em governos anteriores. De quase nada valeram as regras segundo as quais os bancos privados deveriam aplicar 2% dos depósitos à vista em microcrédito, ou deixar os recursos retidos no Banco Central: a maioria das instituições optou pela segunda alternativa.



COM CARA DE BRASIL O São Paulo Confia atende 127 grupos solidários na Vila Brasilândia, bairro localizado na Zona Norte da capital paulista. A região, que já foi sítio, acabou loteada por uma empresa que facilitava a compra dos terrenos e oferecia tijolos e telhas para o começo das construções. Veio gente de todo canto e hoje o bairro é ocupado, em parte, por uma favela. O limite é a Serra da Cantareira, que, embora área de preservação, sofre constante invasão para construção de novas moradias. Repete-se uma história tão comum no Brasil: a mata dá lugar ao homem, mas a pobreza persiste.



AGORA COM CNPJ Há dois anos, Efigênia Francisca da Silva (*à direita*) vendia perfumes, expostos em cinco prateleiras em um espaço minúsculo em Vila Brasilândia. Alguns empréstimos depois, as prateleiras multiplicaram-se, o espaço foi ampliado e os produtos incluem calçados, fraldas, brinquedos e outras miudezas. Efigênia comprou um computador para controlar o estoque, mas a maior conquista foi formalizar o negócio e tirar o CNPJ. O sucesso foi tanto que ela até contratou uma funcionária e passou a sonhar em "ser rede", e já prepara a abertura de uma filial.



"Os bancos sabem fazer conta", diz José Caetano Lavorato, presidente da Associação Brasileira das Instituições de Microcrédito (Abcred). A afirmação sintetiza uma questão central do assunto: o sistema financeiro tradicional simplesmente não se interessa por essa clientela. Sem alçar esse universo, o microcrédito não ganha escala. Sem ganhar escala, não consegue reduzir o custo das operações. Sem reduzir custos, afugenta o interesse dos agentes financeiros. Assim fica preso em seu círculo vicioso. E, como o prefixo do nome indica, soa aos ouvidos do sistema econômico como uma parte menor e menos importante das finanças.

EMBATE IDEOLÓGICO

Por trás do fenômeno há um embate de fundo ideológico. Para uma ala formada por especialistas como Lavorato, o microcrédito deve cobrar taxas de juro dos tomadores finais compatíveis com as de mercado, de modo a cobrir os custos da operação, que são mais altos que em outras modalidades de crédito. Só assim fará crescer os olhos da indústria financeira, aumentar o alcance, reduzir custos e assumir relevância como instrumento social.

Já a ala oposta considera que a aplicação de juros altos à população de baixa renda configura agiotagem, defende a cobrança de taxas subsidiadas e não vê o microcrédito como grande solução para a redução da pobreza.

"Assim como outras questões, o microcrédito tem sido visto como uma panacéia. O Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial colocam o microcrédito como possibilidade de reversão da pobreza, quando isso na verdade depende de políticas nacionais, de ordem macroeconômica. Isso simplifica a questão e transfere ao pobre a responsabilidade de enfrentar os problemas sociais", afirma Márcio Pochmann, professor do Instituto de Economia da Unicamp. Pochmann chefiava a Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade quando a prefeitura de São Paulo lançou, ao lado de

AS TAXAS DE JURO SÃO O MAIOR PONTO DE DISCORDÂNCIA ENTRE DUAS ALAS DE PENSAMENTO



DOS 3 BILHÕES DE PESSOAS que vivem com até US$ 2 por dia, apenas 500 milhões têm acesso a algum serviço financeiro. Deste total, 84% concentram-se na Ásia

O BIRD DEFENDE JUROS DE MERCADO PARA ATRAIR OS BANCOS PRIVADOS E AUMENTAR A ESCALA

outros parceiros, o programa de microcrédito São Paulo Confia, uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) formada pela prefeitura, por cinco centrais sindicais, pelo Banco Santander, Dieese, Cives e Instituto de Tecnologia Social.

"Entendo o instrumento como um meio de enfrentamento da pobreza, e não como um fim em si mesmo", acrescenta o professor. Isso porque, em sua opinião, o microcrédito tem pouco alcance em países, de pobreza generalizada, pontilhados por ilhas de riqueza, como o Brasil, justamente por não conseguir escala. "Faço uma analogia com o século XIX na Europa, quando se queria enfrentar a fome plantando trigo em vasos", compara.

O Banco Mundial citado por Pochmann publicou há pouco um estudo, produzido pelo Consultative Group to Assist the Poor (CGAP), organização não governamental dedicada ao desenvolvimento das microfinanças. O relatório, intitulado *Access for All*, aborda exatamente a questão da falta de escala e conclui que a solução do problema passa pela participação do setor privado. Embora defina como um instrumento poderoso no combate à pobreza, pondera que as microfinanças são inapropriadas para a população que se encontra bem abaixo da linha de pobreza. Para esse público em específico, a CGAP recomenda outras políticas, de ordem mais assistencialista.

Segundo a entidade, as microfinanças mostraram evoluções significativas nos últimos 30 anos, demonstrando que as pessoas de baixa renda são clientes viáveis, que há um número considerável de instituições sólidas dedicadas ao tema e que esse mercado começa a despertar o interesse de investidores privados.

PEQUENO ALCANCE MUNDIAL

Apesar disso, ainda falta ampliar a escala, atingir pessoas de renda inferior e localizadas em regiões mais remotas, e reduzir os custos tanto para os tomadores como para os agentes de crédito. Escrevem os autores do estudo:

"A questão é: como vencer esses três desafios? A resposta: tornando os serviços financeiros para a baixa renda parte do *mainstream* do sistema financeiro de todos os países".

A CGAP estima que, dentro das microfinanças mundiais, existam 500 milhões de clientes ativos atendidos por algum tipo de serviço financeiro, como microcrédito, poupança e transferências. Mas o número aparentemente vistoso constitui apenas uma fração do mercado potencial de 3 bilhões de pessoas que vivem com até US$ 2 por dia. Além disso, do total 84% estão concentrados em uma só região do planeta, a Ásia, e três quartos são atendidos por bancos públicos.

No estudo, a organização afirma ter identificado mundo afora uma ampla gama de instituições financeiras interessadas em alcançar clientes localizados abaixo do radar usado pelos bancos comerciais tradicionais para classificar os riscos de seus clientes (*screening*). "Essas instituições – bancos públicos rurais, bancos de fomento, bancos postais e instituições financeiras de microcrédito de todos os tipos – têm em comum a característica do Double Bottom Line (*duplo resultado, social e financeiro*). Elas miram o segmento de baixa renda,

Definições de microcrédito

Segundo uma das definições correntes, microcrédito é a concessão de empréstimos de baixo valor a pequenos empreendedores e microempresas sem acesso formal ao sistema financeiro tradicional, e que dificilmente têm condições de oferecer garantias reais. É um crédito destinado à produção, concedido com o uso de metodologia específica. Parte integrante das microfinanças, abrange também seguros, poupança e movimentação bancária.

O governo brasileiro divide o microcrédito em dois tipos. O primeiro é chamado de produtivo orientado, concedido a empreendedores formais ou informais, com cobrança de juros máximos de 4% ao mês, o que corresponde a uma taxa anual de 61%. O outro é definido como de uso livre e pode ser aplicado também para consumo, reformas ou pagamento de dívidas, com juro de até 2% ao mês.



CONSTRUÇÃO SUSTENTÁVEL? Muitas das colunas de ferro que sustentam as precárias casas que avançam mata adentro nos limites da Vila Brasilândia são confeccionadas ali pertinho, na oficina de Ademário Vieira Lima. Ex-dono de ferro-velho, ele conta com cinco ajudantes para fazer as colunas a partir de ferro usado. Acaba de tomar o primeiro empréstimo do São Paulo Confia. Alheio às preocupações com a preservação da floresta vizinha, ele acaba contribuindo para aumentar a favela. E já pensa em chamar mais parentes da Bahia para morar lá. "Se a gente tem moradia, não tem problema", diz.



AS MICROFINANÇAS nasceram no século XV justamente como uma resposta de movimentos assistencialistas à usura praticada por instituições financeiras

mas também objetivam cobrir os seus custos e até mesmo obter algum retorno financeiro."

A história mostra que vêm de longe as raízes para a discussão ideológica hoje em curso. As microfinanças nasceram justamente como uma resposta de movimentos assistencialistas e religiosos à usura praticada por agiotas contra os segmentos mais destituídos da sociedade. Exemplo disso se deu em 1462, com a criação da primeira loja de penhor oficial por monges italianos. Em 1515, o papa Leão X autorizou tais lojas a cobrar juros de modo a cobrir seus custos operacionais.

INDEPENDÊNCIA FINANCEIRA

No século XIX, foi criada na Alemanha uma cooperativa financeira com o objetivo de permitir às populações rurais de baixa renda "decretar" sua independência financeira dos credores e promover o bem-estar social. Foi nesse modelo europeu que a maioria das cooperativas de crédito hoje existentes na América Latina, África e Ásia se espelhou.

A CGAP recorre ao exemplo do banco indonésio Rakayat, lançado nos anos 80, para mostrar que as instituições que buscam também o retorno financeiro são bem-sucedidas em cobrir seus custos, garantir a sustentabilidade no longo prazo e assim ampliar a base de clientes.

Lavorato, da Abcred, bebe na mesma fonte. "Quando o governo subsidia o microcrédito, cria uma situação artificial, que pode não se sustentar na próxima gestão". Segundo ele, especialistas como Ignacy Sachs (pesquisador da École des Hautes Études en Sciences Sociales), Carlos Lessa (ex-presidente do BNDES) e membros do atual governo acreditam que as populações de baixa renda não conseguem – e não deveriam – pagar o preço dos recursos sem o amparo governamental.

"Não é verdade", diz Lavorato. "Esses microempreendedores operam com margens de 100% e conseguem pagar, sim. O importante é que tenham acesso imediato ao recurso, seja a taxas de 4% ou de 5%. Eles

MEMBROS DO ATUAL GOVERNO ACREDITAM QUE O MICROEMPREENDEDOR PRECISA DE SUBSÍDIO







CURVA DE APRENDIZADO A população de baixa renda é um universo desconhecido para as instituições financeiras privadas brasileiras, que ainda passam ao largo de operações inovadoras como o crédito solidário. Nessa modalidade, as pessoas assumem o compromisso de pagamento conjunto e com isso estabelecem relações de confiança que acabam garantindo a baixa inadimplência. Apenas algumas iniciativas pontuais tateiam a clientela. Nesse processo experimental, os bancos sabem que podem construir uma imagem mais positiva e, de quebra, cultivar futuros clientes.

não podem esperar, precisam do dinheiro agora. As margens serão suficientes para remunerá-lo. Depois pensamos em como reduzir essas taxas."

Para o presidente da Abcred, quando o governo diz que a taxa máxima a ser cobrada deve ser de 2% ao mês e, depois, 4% (alteração instituída em novembro de 2004), automaticamente limita a entrada dos bancos privados. Além disso, torna pouco confortável a margem de operação de entidades atuantes no setor, como as Oscips e as Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCMs).

RELAÇÃO INSUSTENTÁVEL

Lavorato reforça seu argumento ao citar o exemplo da primeira iniciativa em microcrédito no Brasil, criada em 1973 pela União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações (Programa Uno), no Recife e em Salvador, com o apoio de empresas e bancos locais, e assistência técnica da Acción Internacional, ONG especializada em microcrédito. Depois de virar referência na América Latina e expandir operações para municípios nordestinos, a Uno fechou as portas em 1991. Segundo Lavorato, isso aconteceu porque o programa criou uma relação insustentável entre as taxas cobradas e os custos operacionais.

De todas as atividades de crédito, a do microcrédito produtivo orientado, com formação de grupos solidários, talvez seja a mais delicada e complexa. Paul Singer, secretário Nacional de Economia Solidária do governo federal, cita o instrumento como uma das maiores inovações na área social que o Brasil é capaz de protagonizar.

Trata-se de uma atividade que atribui ao componente humano papel preponderante – difícil de ser detectado nas planilhas dos bancos tradicionais, que rodam os chamados *behavior scores* dos clientes em sistemas eletrônicos e precificam os riscos que aceitam ou não tomar. O microcrédito – em que as relações sociais dos clientes dentro do grupo e da comunidade substituem os contratos oficiais de empréstimos, e a presença e interação do agente de crédito no local faz as vezes dos softwares dos bancos – é um universo que a maioria das instituições financeiras desconhece. Se atuam nessa área, como Banco do Nordeste, Banco do Brasil e ABN Amro Real, é para cumprir um papel de desenvolvimento ou para cultivar um público que no futuro poderá vir a ser sua clientela.

Flavio Weizemann, superintendente-executivo do ABN Real e gerente-geral da Real Microcrédito, informa que o banco foi o primeiro privado de grande porte a tatear essa área, a partir de agosto de 2002, em regiões periféricas de São Paulo, como a Freguesia do Ó e Vila Brasilândia.

"É um programa que precisa de tempo para maturar. Só atingiremos o ponto de equilíbrio nos próximos seis meses", afirma Weizemann. "Os custos operacionais são altos, pois os agentes financeiros têm de estar presentes, entender as relações sociais, fazer parte da comunidade e falar a língua desse pessoal. Estamos investindo no treinamento desse agente de crédito, que é mão-de-obra rara no Brasil e elo fundamental do microcrédito."

Paulo Rogério da Cruz, coordenador do programa São Paulo Confia, que o diga. As histórias de vida pinçadas da Vila Brasilândia e resumidas ao longo desta reportagem alimentaram-se de linhas de crédito que "Paulão" costurou entre as pessoas, os grupos, a comunidade e os recursos da Oscip, por meio da presença constante nas vielas e casas desse bairro. Um risco-Brasil mais complexo de avaliar.

Um mercado também micro

Depois de zerar os desembolsos na gestão Carlos Lessa, o BNDES pretende encerrar 2006 com cerca de R$ 100 milhões em repasses às instituições financeiras, dentro do Programa Nacional do Microcrédito Produtivo Orientado. O BNDES é a principal fonte de recursos que atua no chamado primeiro piso do programa.

O setor vive um impasse porque o banco só repassa recursos acima de R$ 1 milhão, o que inviabiliza o acesso de instituições de menor porte a esse mercado. O diretor da área social do BNDES, Maurício Borges Lemos, explica que a medida é necessária para preservar a saúde financeira das Oscips e SCMs, e, por conseqüência, do próprio programa. Segundo ele, instituições com pequeno patrimônio operam em menor escala e, com isso, acumulam custos fixos muito altos. "Se forem repassá-los ao tomador final, correm o risco de sofrer com alta inadimplência", diz.

Em 2005, o Ministério do Trabalho registrou investimentos de R$ 214 milhões no microcrédito, com atendimento a aproximadamente 145 mil empreendedores.