

Da Repressão Financeira ao Microcrédito

From financial repression to microcredit

MANFRED NITSCH*
CARLOS A. SANTOS**

RESUMO: A liberalização acabou por não ser suficiente para garantir a prestação de serviços financeiros aos pobres, especialmente pequenas e microempresas. Instituições especiais, como o Grameen Bank, em Bangladesh, experimentaram com sucesso tecnologias de crédito e estruturas de governança que mostravam a viabilidade de instituições que são ao mesmo tempo comercialmente sustentáveis e orientadas para grupos-alvo. As estratégias recentes centram-se na atualização de fundos rotativos de ONGs, na redução de escala de bancos comerciais e de desenvolvimento e a partir do zero com instituições especializadas. PALAVRAS-CHAVE: Sistema financeiro; microcrédito; institutional building.

ABSTRACT: Liberalization turned out to be not enough to ensure the provision of financial services to the poor, especially small and micro businesses. Special institutions such as Grameen Bank in Bangladesh experimented successfully with credit technologies and governance structures which showed the viability of institutions that are at the same time commercially sustainable and target-group oriented. Recent strategies center on upgrading rotating funds of NGOs, downscaling commercial and development banks and starting from scratch with specialized institutions.

KEYWORDS: Financial system; microcredit; institutional building.

JEL Classification: D14; G21; O15; O16.

O vasto processo de liberalização financeira e o fim da “repressão financeira” na grande maioria dos países subdesenvolvidos não foi suficiente para alterar substancialmente a discriminação dos microempreendimentos no sistema financeiro formal. A busca de alternativas a essa situação gerou a chamada “*microfinance revolution*” dos últimos 20 anos. Evidências empíricas em inúmeros países demonstram a possibilidade de instituições financeiras especializadas em microfinanças

* Professor de Economia Política da América Latina na Freie Universität Berlin, Germany. E-mail: manfrednitsch@t-online.de.

** Doutorando em Ciências Econômicas na Freie Universität Berlin, Germany. E-mail: casa@zedat.fu-berlin.de.

operarem de forma permanente e autossustentada (ver González-Vega/Schmidt 1999; Hulme/Mosley 1996; Kimenyi/Wieland/Von Pischke 1998; Ledgerwood 1998; Otero/Rhyne 1994).

Neste artigo apresentaremos, após uma breve discussão sobre motivos da segmentação do mercado financeiro, alternativas institucionais e princípios básicos das experiências de microfinanças de maior sucesso em todo mundo. Devido ao seu papel pioneiro e sua atualidade no debate brasileiro – sem que isso signifique, entretanto, uma menor importância dos outros serviços financeiros para a expansão da “fronteira financeira” –, o foco central deste artigo recai sobre o microcrédito. Por razões de escopo, tratar-se-á aqui apenas dos seus aspectos teóricos e práticos mais relevantes, abstraindo-se de eventuais particularidades locais.

REPRESSÃO FINANCEIRA

Na visão ortodoxa (McKinnon 1973; Shaw 1973), a segmentação do mercado financeiro é consequência de uma política monetária e financeira, que desestimula a poupança e distorce o processo de alocação dos recursos. Denominada “repressão financeira”, essa forma de regulação do sistema financeiro caracteriza-se pela intervenção do Estado sobre o nível e a estrutura dos juros e por políticas de crédito seletivo e dirigido, com o objetivo de canalizar recursos financeiros a baixo custo para os setores considerados estratégicos para o desenvolvimento.

Em função das taxas de juros abaixo de seu nível de equilíbrio (até mesmo negativos em valores reais), os empréstimos muitas vezes substituíram outras fontes de financiamento, de maneira que o impacto sobre os investimentos em ativos reais foi mínimo. Além disso, os investimentos dos poupadores e investidores em ativos financeiros de longo prazo perdiam atratividade frente a ativos reais ou financeiros de curto prazo ou estrangeiros. A diminuição da oferta de poupança impedia que a demanda por crédito, estimulada pelos baixos juros, fosse suprida. O crédito passou a ser racionado e sua alocação refletiu critérios outros que não a rentabilidade econômica. O limitante principal do investimento privado e do crescimento econômico em países em desenvolvimento seria, portanto, uma oferta de poupança insuficiente para saciar a demanda por crédito.

Sem acesso ao mercado de *bonds*, o governo carente de recursos recorria ao financiamento inflacionário da dívida pública ou ao endividamento externo. Por outro lado, recursos fiscais que alimentavam o crédito subvencionado, esvaziavam os cofres públicos. Em suma, ao desestimular a poupança e a intermediação financeira, a repressão financeira restringiria a oferta de crédito e, com isto, do investimento que pretendia estimular.

A tese da “repressão financeira” assume elementos teóricos fundamentais da heterodoxia estruturalista: a caracterização dos países subdesenvolvidos como economias dualistas através da separação da economia em setores. O dualismo das economias periféricas não seria, porém, uma consequência da integração forçada no mercado mundial e da diferença nos modos de produção dos diferentes sujeitos

econômicos, mas o resultado da regulação estatal dos mercados. No setor financeiro, o dualismo assume a forma de uma divisão entre um setor formal, no qual as instituições financeiras são supervisionadas pelo banco central e a superintendência bancária, e um setor informal desregulado.¹ A demanda por crédito não suprida pelo setor financeiro formal recorre à oferta do setor financeiro informal a juros consideravelmente mais altos, ou fica inatendida.

Através de desregulamentação e liberalização do mercado financeiro, tão logo a (presumível) taxa de juro de equilíbrio seja alcançada, o setor financeiro formal passaria a suprir a parcela da demanda por crédito anteriormente canalizada para o setor financeiro informal. Com isto, tornar-se-ia possível a superação do dualismo e da estrutura heterogênea das economias em desenvolvimento e, via aumento da eficiência alocativa, uma divisão de trabalho mais profunda e lucrativa.

Os argumentos de McKinnon e Shaw em favor da liberalização financeira tiveram um grande impacto no meio acadêmico e influenciaram fortemente a atuação de instituições financeiras multilaterais²; aliadas a uma política monetária restritiva, a liberalização financeira foi um elemento central dos programas de ajuste do FMI, com resultados macroeconômicos diversos e – por falta de regulamentação e vigilância apropriada – até desastrosos em diversos países³.

FIM DA REPRESSÃO FINANCEIRA: FIM DA SEGMENTAÇÃO DO MERCADO FINANCEIRO?

Não cabe aqui aprofundar o debate sobre a tese da repressão financeiras.⁴ Mesmo não compartilhando de todos os seus pressupostos teóricos, reconhecemos o mérito da tese da repressão financeira de colocar a intermediação financeira no centro do debate sobre o processo de desenvolvimento econômico, um avanço em relação à concepção tradicional, a qual, ao postular a existência de um suposto “hiato de poupança” a ser fechado através da “poupança externa”, segue inspirando políticas econômicas que induzem profundos desequilíbrios das contas externas e desembocam nas periódicas crises da dívida em diversos países.

Concentremo-nos nas evidências empíricas e debates teóricos de que a libera-

¹ Além da figura estigmatizada do agiota, uma gama de agentes e instituições – casa de penhores, fornecedores, clientes, grupos informais de crédito, amigos e parentes – são as principais fontes de crédito da grande maioria das microempresas.

² O Banco Mundial contribuiu consideravelmente para a divulgação da tese da repressão financeira (veja World Bank 1989).

³ Exemplar é o caso chileno, no qual a crise do setor financeiro, no início de 1982, provocou uma intervenção estatal massiva que pôs fim à liberalização radical do sistema financeiro realizada pós-1973 (DíazAlejandro 1985).

⁴ Para um resumo exaustivo da literatura desde a perspectiva de um seguidor das teses de McKinnon e Shaw, ver Fry (1995); para um excelente resumo crítico dos debates, ver Akyüs (1993).

lização financeira, em especial das taxas de juros, não basta para superar a segmentação do mercado financeiro.

A teoria neoclássica pressupõe que, em um mercado perfeito, as condições de troca para cada participante estão dadas e que eles apenas adaptam-se às quantidades da oferta e demanda. Ou seja, em concorrência perfeita os indivíduos não influenciam nem os preços, nem a substância do que será trocado. Entretanto, a concorrência perfeita não é suficiente para um funcionamento pleno dos mecanismos de mercado. Para tanto, são necessárias duas premissas adicionais, a saber, a existência de uma simetria de informações entre as partes contratantes e, associada a esta, que a realização e implementação dos contratos não ocasionem custos.

Em outras palavras: a função alocativa dos preços não é suficiente para estabelecer um equilíbrio entre oferta e demanda, caso as condições de troca possam ser influenciadas pelas partes contratantes. Esse é principalmente o caso quando a qualidade do produto a ser trocado é difícil de ser avaliada *a priori*, uma característica básica das transações financeiras, nas quais o objeto da troca são títulos que representam o direito a fluxos de pagamento futuros. Tratar títulos como o equivalente aos fluxos de pagamento significa desconhecer o problema que surge de uma apresentação ou avaliação errada destes fluxos e da possibilidade de sua posterior modificação.

Com isso, os riscos de um futuro dominado pela incerteza, inerentes a toda transação financeira, são acentuados pela assimetria de informações⁵ e, com ela, surge a possibilidade de um comportamento oportunista⁶ da parte melhor informada. A vantagem informacional do cliente gera incentivos ao não cumprimento de suas obrigações contratuais (*moral hazard*). Compensar este risco por meio de um aumento dos juros torna-se, alcançado um certo patamar, contraproduutivo por atrair projetos de alto risco (*adverse selection*). O resultado é uma correlação positiva entre taxas de juros e níveis de inadimplência. Na tentativa de evitar um deterioramento da qualidade de sua carteira de crédito, os bancos estabelecem, voluntariamente, limites para a taxa de juros e, com isto, racionam a oferta de crédito (Stiglitz/Weiss 1981). Dessa forma, não atendem à demanda das microempresas, mesmo quando elas estivessem em condições e dispostas a remunerar o risco e os custos de transação por meio de juros mais elevados.

Diante dos limites do mecanismo de preços no mercado de crédito, quais são as possíveis alternativas a esta situação?

⁵ Uma assimetria de informações é uma situação na qual alguns sujeitos econômicos são melhor informados sobre aspectos relevantes de um objeto de contratação do que outros, tendo consciência de sua vantagem informativa.

⁶ Um comportamento oportunista é a disposição de alguém alcançar seu próprio interesse à custa da sua contraparte. Ele pode ser levado a cabo especialmente quando a contraparte não percebe esse perigo ou não consegue se proteger (Williamson 1985).

CRÉDITO BANCÁRIO TRADICIONAL

A concessão ou não de um empréstimo é decidida a partir de três critérios básicos – capacidade e disposição de pagamento do futuro cliente, garantias reais e pessoais – avaliados através da análise de documentos contábeis, declarações de renda e bens e de uma consulta a órgãos de informações bancárias e comerciais do tipo SPC. Essa tecnologia de crédito relativamente rápida e simples, permite uma diminuição considerável da assimetria de informações, dos custos⁷ e riscos das operações de crédito; além da possibilidade da recuperação do empréstimo, ainda que às vezes apenas parcial, por meio da penalização jurídica do devedor inadimplente.

Aplicada com grande sucesso pelo sistema bancário tradicional, esta tecnologia de crédito é inadequada frente às características – falta de documentos contábeis formais e garantias reais e pequenos volumes – das operações de microcrédito.

Na busca de soluções para vencer esse desafio, alguns dos elementos do setor financeiro informal inspiraram o desenho institucional de programas de microcrédito. Flexibilidade, proximidade social e adaptação à demanda de sua clientela permitem reduzir consideravelmente os custos e problemas causados pela assimetria de informações e *moral hazard*⁸. Na falta de garantias formais, procura-se, através de mecanismos de reciprocidade, controle social e estímulos econômicos, instituir mecanismos e normas para incentivar o pagamento dos empréstimos e uma redução drástica dos custos operacionais.

GRAMEEN BANK E O CRÉDITO EM GRUPO

Criado em 1976 e oficializado como banco em 1983, o Grameen Bank de Bangladesh é a instituição financeira especializada em microfinanças mais conhecida internacionalmente. Presente em mais de 35.000 povoados, mais da metade do país, ele conta com 2,1 milhões de clientes, dos quais 94% são mulheres. Os US\$ 1,6 bilhões emprestados até fins de 1995 retornaram com uma inadimplência inferior a 5%. Nesse mesmo período, a poupança mobilizada foi de US\$ 125 milhões (Hashemi 1997). A grande repercussão alcançada por esta instituição pioneira de microfinanças induziu à replicação deste modelo em diversos países.

A característica principal do Grameen é a utilização do crédito em grupo, também conhecido como “crédito solidário”. Esta concepção pretende, para além da oferta de crédito, estimular e desenvolver uma capacidade empreendedora de seus

⁷ Partimos aqui da premissa de que as instituições financeiras não podem influir diretamente nos custos de seu refinanciamento; tampouco as operações de micro finanças constituem uma panaceia para reduzir juros “estratosféricos” causados por desequilíbrios macroeconômicos.

⁸ Não a “repressão financeira”, mas sim estas características explicam, em primeira linha, a existência de um setor financeiro informal. As limitações da oferta de crédito informal impedem, entretanto, que ele se torne uma alternativa adequada para as necessidades financeiras das pequenas e microempresas.

clientes. A maioria das experiências de sucesso de grupos de crédito operam na zona rural e muitas delas exclusivamente com mulheres. Nas cidades, o seu público-alvo é composto maioritariamente por desempregados ou subempregados sem ou com baixíssima qualificação profissional.

A concessão do empréstimo inicia-se com a identificação de membros potenciais de novos grupos de crédito pelo agente de crédito. Os escolhidos são convidados a participar de um curso com duração de uma a duas semanas, geralmente de meio período diário. Além do aprendizado dos aspectos mais importantes relacionados ao futuro crédito, o curso permite o estabelecimento de relações pessoais entre os participantes e destes com o agente de crédito. Através de um forte discurso moral e ideológico, são transmitidos princípios e padrões de comportamento a serem observados por todos os membros dos grupos de crédito⁹.

Demonstrado aproveitamento no processo de aprendizagem, principalmente através de disciplina e concordância com os “princípios”, os candidatos aprovados compõem grupos de 5 membros. A solicitação de crédito, na qual são explicados detalhadamente seus objetivos, é individual; os outros membros do grupo controlam a utilização efetiva dos recursos (*peer monitoring*). Esse controle é essencial, pois ao não disporem de capital próprio os empréstimos só poderão ser pagos caso estes, empregados de forma produtiva, possam gerar um fluxo de caixa suficiente para tal.

Nas reuniões semanais do grupo, de presença obrigatória, são efetuados os pagamentos das prestações e tratados assuntos de interesse comum. Através deste intercâmbio torna-se possível uma troca permanente de experiências e uma ajuda mútua, que contribuem para o aperfeiçoamento das atividades econômicas dos participantes.

No caso de atraso de pagamento, o membro é pressionado pelo grupo (*peer pressure*) para colocar sua prestação em dia. A eficácia desse mecanismo é reforçada pelo fato que somente alguns membros do grupo recebem crédito no primeiro momento; os demais têm de aguardar o retorno dos empréstimos. O próprio grupo torna-se responsável, portanto, pelo monitoramento da aplicação e pagamento dos empréstimos.

Através dessa transferência de grande parte das tarefas do banco (controle e cobrança) para o grupo é possível reduzir os custos¹⁰ e riscos do crédito e expandir rapidamente o número de clientes atingidos.

A utilização de *peer monitoring* e *peer pressure* baseia-se no pressuposto de que os membros do grupo, além de disporem das informações necessárias para a execu-

⁹ Entre as 16 “decisions” do Grameen encontram-se, por exemplo: 1º) Em todos os aspectos de nossas vidas nós adotaremos os 4 princípios do Grameen Bank: Disciplina, União, Coragem e Trabalho duro; 6º) planejaremos para manter nossas famílias pequenas, reduzir nossas despesas e proteger nossa saúde; 15º) se tomarmos conhecimento de algum procedimento inadequado em qualquer centro ou grupo de membros do Grameen Bank, devemos ir lá e ajudar a restaurar a disciplina (veja: <http://www.partnersbsbdc.org/yunus.htm#destinol>).

¹⁰ Para a redução dos custos operacionais contribui também a baixa remuneração de funcionários com um forte engajamento social.

ção destas tarefas, possam exercer influência sobre o comportamento de seus parceiros. Desta forma, no lugar de uma diminuição da assimetria de informações entre banco e cliente, os membros do grupo são induzidos a agir como agentes do banco. Este é o caso principalmente de regiões rurais estáveis, onde os moradores se conhecem razoavelmente bem, a situação socioeconômica dos membros do grupo é bastante semelhante e existe um contato social estreito. Com uma diferenciação econômica crescente entre os membros do grupo, o emprego desta estratégia torna-se bastante difícil, um motivo pelo qual as instituições que utilizam esta tecnologia de crédito, frequentemente, determinam um limite máximo para os empréstimos.

Além dos custos monetários explícitos (juros de mercado), os clientes têm de arcar com custos monetários ocultos, que podem assumir a forma, bastante disseminada, da obrigatoriedade de poupar uma certa quantia a ser restituída somente ao final do pagamento de todo o grupo. O valor dos custos não-monetários, cursos e reuniões semanais pode ser alto, se calculado a partir do custo de oportunidade das horas empregadas nestas atividades. Para esse público-alvo, eles tendem inicialmente a zero, mas aumentam posteriormente, na mesma proporção em que os empréstimos consigam cumprir com a sua função primordial.

Ao estimular a autoconfiança e disciplina, sem os quais uma atividade econômica autônoma não é exequível, o crédito em grupo possui vantagens comparativas frente aos programas de crédito individual quando se trata de um público-alvo de pessoas extremamente pobres e dependentes, como muitas vezes no caso de mulheres muçulmanas no meio rural tradicional de Bangladesh. Estas podem, eventualmente, superar as situações de indigência, pobreza e isolamento, o que abre espaço para uma grande contribuição no combate à pobreza de qualquer programa de grupos, sejam de crédito, alfabetização, extensão agrícola ou assistência social.

CRÉDITO INDIVIDUAL

Paradoxalmente, os grupos de crédito se tornam demasiado inflexíveis, caros e inadequados para aqueles membros que conseguem consolidar seus negócios. Para estes, e para as microempresas em geral, o crédito individual oferece uma alternativa mais adequada quanto a volume, prazos e custos. Essa orientação voltada para a demanda de seu público-alvo, constitui-se em um dos fundamentos desta tecnologia de crédito.

Uma importante característica, repetidamente demonstrada por estudos empíricos, é que à frente da grande maioria das microempresas não se encontra o empreendedor Schumpeteriano, que utiliza o acesso a um financiamento para investir e colocar em marcha um processo inovativo, independente de acumulação prévia de capital próprio. No público-alvo do microcrédito predominam – para ficarmos na linguagem de Schumpeter (1987) – não *Unternehmer* (empreendedores), mas

*Wirte*¹¹, ou seja, donos de empresas que realizam uma atividade econômica autônoma, muitas vezes informal e, via de regra, auto-financiada através de poupanças próprias ou de parentes e amigos. Além de conhecerem bem o seu ramo de atividade, outra característica importante do *Wirt* é a sua orientação voltada primordialmente para a reprodução, quiçá com o anseio, mas sem grandes expectativas, de acumulação. Por isso, a maior parte da demanda por crédito das microempresas destina-se a capital de giro para cobrir dificuldades momentâneas de liquidez ou utilizar chances de eventuais negócios favoráveis.

Em situações de crise, grande desemprego e inexistência de um Estado de bem-estar social digno do nome é necessário acrescentar aqui um terceiro tipo do público-alvo do microcrédito: o auto-empregado (*self-employed*) por falta de alternativas, o qual com muito talento e sorte tem chances de converter-se em *Wirt* ou até mesmo *Unternehmer*; no entanto, a grande maioria deles lutam para sobreviver (*survivor*) e não cair totalmente na miséria (*laser*). Os altos níveis de mortalidade das microempresas são um dos indicadores das enormes dificuldades neste setor e colocam a nu as contradições presentes nas concepções de microcrédito que propagam financiar empreendedores, mas de fato, são instrumentalizadas para cumprir tarefas de política social.

Um segundo aspecto importante para a compreensão das especificidades – e dificuldades – relacionadas ao microcrédito é a caracterização da microempresa como “economia familiar”. As especificidades destas unidades econômicas não se limitam à informalidade e/ou à frequente falta de documentos contábeis tradicionais. Mais importante é a interdependência entre empresa e família e, por consequência, a impossibilidade de uma distinção precisa das origens dos fluxos de renda e sua utilização posterior em forma de investimento ou consumo. Os laços invisíveis e muitas vezes pouco refletidos de reciprocidade intergeracional complicam ainda mais a “contabilidade” dos microempreendedores, como qualquer agente de crédito que tenha tratado de realizar pela primeira vez uma radiografia completa das receitas e despesas futuras de uma dessas “economias familiares” pode confirmar. A concessão ou não de um empréstimo terá que ser decidida, portanto, através de uma análise cuidadosa do fluxo de caixa, dívidas e bens da empresa e da família do cliente em potencial. Constatada a capacidade de pagamento, o valor do crédito a ser concedido, o prazo e regularidade das prestações pode ser adequado ao fluxo de caixa atual do cliente. Em princípio, o pagamento das prestações deve ser possível, mesmo que o empréstimo não tenha uma influência positiva na renda do cliente. Todo o processo de análise, preenchimento do cadastro, entrevista e visitas à casa e ao negócio do futuro cliente é realizado por uma só pessoa, o agente de crédito. Desta forma, ao contrário de um atendimento pessoal e burocrático em uma luxuosa agência bancária, torna-se possível, através de uma relação *face to face*, uma diminuição considerável da assimetria de informações entre cliente e instituição financeira.

¹¹ Ao contrário de *Unternehmer*, o conceito *Wirt* não pode ser traduzido diretamente ao português.

A função de *monitoring* ocorre exclusivamente através do controle do pagamento das prestações através de um sistema de informações eletrônico eficiente e de baixo custo. Não é realizado nenhum controle da utilização do crédito. No caso de atraso de pagamento, o cliente será visitado pelo (seu) agente de crédito e pressionado a pagar a prestação em atraso acrescida de multa. O meio de pressão utilizado é a ameaça de apreensão de objetos oferecidos em garantia ao crédito, em geral objetos com mais valor de uso que de venda (por exemplo, televisor). Também, o televisor ou refrigerador do vizinho ou parente pode servir de garantia. Em geral, sempre que não tenha havido alterações substanciais no *cash-flow* do cliente, esta pressão é suficiente para a retomada dos pagamentos das prestações, mesmo que o empréstimo não tenha gerado uma renda adicional.

O cliente, e eventualmente seus avalistas individuais como esposo/a, parente ou vizinho, não um grupo de crédito, responde individualmente pela dívida. Portanto, a clara disposição da instituição de utilizar, independente de pressões externas, todos os meios legais disponíveis para cobrar as dívidas de seus clientes é outro elemento fundamental desta metodologia de microcrédito que contribui para alcançar índices de inadimplência bastante reduzidos. Agir desta forma, como qualquer banco o faz, é a condição necessária para a sustentabilidade econômica e a sobrevivência da instituição de microfinanças.

Além de medidas coercitivas a serem usadas contra maus pagadores, são empregados estímulos de natureza intertemporal para o pagamento pontual da dívida. A clientes pontuais é garantido o acesso automático a futuros créditos. Diversas instituições oferecem a esses clientes custos mais baixos ou volumes mais altos nos créditos posteriores. Porém, um aumento significativo do volume a ser concedido dependerá sempre de uma nova análise de *cash-flow*, a fim de constatar um aumento ou não da capacidade de pagamento desde o último empréstimo.

Para os clientes são diversas as vantagens do crédito individual. A flexibilidade da instituição financeira frente à sua demanda de crédito permite adaptar os volumes, prazos e garantias às necessidades e possibilidades do cliente. Inexistem os custos indiretos, como a obrigatoriedade de poupar e de participar em cursos e reuniões. Cria-se a possibilidade, através do estabelecimento de uma relação permanente com o “seu” banco, de contar com o acesso rápido e simples a uma fonte de crédito.

Os baixíssimos índices de inadimplência de diversas instituições que operam de forma séria e consequente com essa metodologia de crédito individual demonstram a importância do estabelecimento de uma relação de confiança e sem paternalismo entre a instituição financeira dedicada ao microcrédito e seus clientes.

Programas de crédito individual são especialmente interessantes para as microempresas já existentes por oferecerem crédito com custos inferiores aos praticados pelo setor financeiro informal, induzindo desta forma, um aumento da renda dos tomadores de empréstimo na proporção da diferença destas taxas de juros e tornando-se, de forma indireta, um instrumento de combate à pobreza. Além disto, eles possibilitam uma estabilização ou mesmo um crescimento das atividades econômicas

de seus clientes e, neste caso, a criação de postos de trabalho a serem ocupados por desempregados ou subempregados, ajudando os mais pobres de forma indireta.

JUROS SUBVENCIONADOS: INSTRUMENTO PARA SUPERAR A SEGMENTAÇÃO DO MERCADO DE CRÉDITO?

Os primeiros programas de microcrédito fracassaram na tentativa de utilizar a tecnologia de crédito tradicional e tentar compensar seus altos custos através de uma subvenção dos juros, justificada através da (presumível) incapacidade das microempresas em arcar com juros de mercado. Geralmente implementada através de bancos públicos ou ONGs, e acompanhados de assistência técnica e cursos de capacitação, os resultados desta estratégia foram e continuam sendo, invariavelmente, a atração de uma demanda não originária do público-alvo, uma rápida descapitalização dos programas, o inflamento de um aparelho burocrático e ineficiente e, não por último, o incentivo ao clientelismo político.

O desvirtuamento destas iniciativas não surpreende frente ao incentivo implícito ao *rent-seeking* através dos juros subvencionados. O pequeno alcance e a incapacidade das iniciativas baseadas nesta concepção tradicional em oferecer uma alternativa viável para a superação da segmentação do mercado de crédito demonstram, por outro lado, a impossibilidade de uma subvenção massiva de milhões de pequenas e microempresas.

Do ponto de vista deste segmento de mercado, a cobrança de juros de mercado representa uma redução de seus custos financeiros na proporção da diferença dos juros de mercado e aqueles praticados pelo setor financeiro informal, sua fonte tradicional de crédito.

Por outro lado, centenas de estudos empíricos demonstram que a principal reclamação das microempresas em relação ao crédito bancário tradicional não são os níveis de juros, mas os custos de transação; estes podem ser reduzidos substancialmente através de um acesso desburocratizado, rápido e ágil ao crédito.

Ao contrário da subvenção dos juros, subsídios iniciais para a implantação e consolidação de programas ou instituições de microfinanças podem cumprir um papel positivo. Porém, a médio prazo elas terão, caso pretendam cumprir plenamente suas funções, que atingir a autossuficiência econômica pois a necessidade de uma subvenção permanente é um indício de ineficiência e incapacidade de atingir os objetivos para qual elas foram criadas.

BENEFICIÁRIO OU CLIENTE?

Uma outra causa do fracasso, ou, no mínimo, do alcance restrito de inúmeras experiências com microcrédito, tem origem na tentativa, observada em diversos países, de destinar a elas tarefas de política social. No lugar do cliente que demanda serviços, paga por eles e, portanto, exige qualidade, surge a figura do “benefi-

ciário”, ao qual é oferecida assistência técnica e exigida a participação em cursos de “aperfeiçoamento”.

Além de não contribuírem para o estabelecimento de uma relação baseada na confiança e respeito mútuo, estas práticas paternalistas resultam em um aumento considerável dos custos de transação do cliente e em custos diretos e indiretos (altos índices de inadimplência) para a instituição. No lugar dos “pobres beneficiários”, o público-alvo de muitos destes programas, tornou-se, de fato, o *staff* de agências públicas, instituições de apoio e ONGs.

A efemeridade e o pequeno alcance destas iniciativas levaram à consolidação da visão de que uma estratégia, para superar a segmentação do mercado de crédito, deve ter como objetivo a expansão da “fronteira financeira” (Von Pischke 1991) através da criação (ou reestruturação) de instituições financeiras capacitadas a operar de forma permanente e em larga escala voltadas para as microfinanças.

INSTITUTION-BUILDING NA EXPANSÃO DA “FRONTEIRA FINANCEIRA”

Condição necessária para tal é que estas instituições financeiras possuam identidade, *governance structure*, tecnologia creditícia e recursos humanos compatíveis com seu público-alvo. Somente então a instituição financeira poderá atingir a auto-suficiência e expandir rapidamente suas operações (Krahen/Schmidt 1994).

O longo e difícil caminho para atingir este objetivo muitas vezes inicia-se com a fundação de uma ONG para operar com microcrédito ou com o *upgrading* das atividades de uma ONG existente, passa por sua transformação em uma financeira e desemboca em um banco universal. frente às grandes dificuldades jurídicas, econômicas e políticas desta estratégia a grande maioria das ONGs dedicadas ao microcrédito restringem a sua atuação à administração de fundos rotativos, servindo uma clientela limitada com maior ou menor eficiência.

Além desta estratégia de expansão da fronteira financeira de baixo para cima, existe uma outra, de cima para baixo. Evidências empíricas demonstram que, em alguns países, bancos tentam ampliar suas operações para este segmento de mercado a partir de uma estratégia de *downscaling*. Os resultados desta estratégia ainda são bastante limitados. As operações de crédito, geralmente através da criação de uma financeira, têm sido orientadas ao consumo e não para investimentos em atividades produtivas, enfoque da tecnologia financeira aqui exposta. Além disso, a compatibilidade ente as “culturas” dos bancos e das economias familiares tem se mostrado precária.

Os poucos resultados destas duas estratégias abriram caminho para uma terceira alternativa de *institution-building*. Nos últimos anos o Banco Mundial, através da International Finance Corporation (IFC) e em joint venture com bancos e investidores locais e estrangeiros, ONGs e agências de cooperação e ajuda ao desenvolvimento, tem criado em diversos países novos bancos especializados que pretendem responder ao desafio da massificação das microfinanças.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo procuramos abordar diversos aspectos relacionados ao microcrédito desde uma perspectiva de superação da segmentação do mercado financeiro para servir melhor as camadas de baixa renda. As imensas dificuldades para se atingir este objetivo não justificam diversos dos equívocos aqui discutidos. O microcrédito não é um instrumento adequado para suprir deficiências de política social e tampouco pode substituir uma política econômica que esteja voltada para o emprego e a geração de renda. Microcrédito não é, enfim, uma panaceia; porém, bem utilizado e observados seus limites ele pode ser um instrumento indispensável, entre outros, de fomento do desenvolvimento econômico e social.

REFERÊNCIAS

- AKYÜS, Y. (1993). *Financial Liberalisation: The Key Issues*. Geneva: UNCTAD Discussion Paper n° 56.
- DÍAZ-ALEJANDRO, C. (1985). "Goodbye Financial Repression, Hello Financial Crash." *Journal of Development Economics*, vol. 19, n° 1-2, September-October, pp. 1-24.
- FRY, M. J. (1995). *Money, Interest and Banking in Economic Development*. 2. ed. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- GONZÁLEZ-VEGA, C.; SCHMIDT, R.H. (eds.). (1999). Third Annual Seminar on New Development Finance, Sept. 27 – Oct. 1, 1999, Frankfurt: Goethe University of Frankfurt. 2 vol.
- HASHIMI, S.M. (1997). "Building up Capacity for Banking with the Poor: The Grameen Bank in Bangladesh." In: Schneider, H. et al. (eds.): *Microfinance for the Poor*. Paris: OICD/IFAD, pp. 109-28.
- HULME, D.; MOSLEY, P. (1996) *Finance against Poverty*. London e New York: Routledge.
- KIMENYI, M.S.; WIELAND, R. C.; VON PISCHKE, J. D. (eds.). (1998). *Strategic Issues in Microfinance*. Aldershot et al.: Ashgate.
- KRAHNEN, J.P.; SCHMIDT, R.H. (1994). *Development Finance as Institution Building: A New Approach to Poverty-Oriented Banking*. Boulder: Westview.
- LEDGERWOOD, J. (1998). *Microfinance Handbook: An Institutional and Financial Perspective*. Washington: The World Bank.
- MCKINNON, R. (1973). *Money and Economic Development*. Washington: Brookings Institution.
- OTERO, M.; RHYNE, E.J. (eds.). (1994). *The New World of Microenterprise Finance. Building Healthy Financial Institutions for the Poor*. West Hartford: Kumarian Press.
- SHAW, I. S. (1973). *Financial Deepening in Economic Development*. New York: Oxford University Press.
- SCHUMPETER, J. (1987). *Die Theorie der Wirtschaftlichen Entwicklung*. Berlin: Duncker & Humblot.
- STIGLITZ, J. I.; WEISS, A. (1981). "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information" / *The American Economic Review*, vol. 71, n° 3., pp. 393-410.
- VON PISCHKE, J. D. (1991). *Finance at the Frontier. Debt Capacity and the Role of Credit in the Private Economy*. Washington: World Bank.
- WILLIAMSON, O. E. (1985) *The Economics of Capitalism*. New York: The Free Press.
- WORLD BANK (1989). *World Development Report: Finance and Development*. New York: Oxford University Press (edição em português, 1989: Fundação Getúlio Vargas).

