

O jardim de caminhos que se bifurcam: o microcrédito no Brasil

Idalvo Toscano

Economista, com curso de mestrado em Planejamento Urbano (FGV/SP), funcionário licenciado do Banco Central do Brasil. Consultor do “Banco Popular de Belo Horizonte – BANPOP”. Participante da pesquisa “Aspectos Econômicos do Desenvolvimento Local”, dos Institutos PÓLIS e ILDES (Fundação Friedrich Ebert) de São Paulo (SP) e do Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC, de Brasília (DF). Coordenador nacional do GT do Marco Legal para um Sistema de Crédito Popular Solidário, da rede de Socioeconomia Solidária.

Publicado em: 02/12/2002 “Não se pescam trutas a bragas enxutas”
(Bras.)

DO QUE ESTAMOS A FALAR

No Brasil existe, historicamente, uma enorme tendência à disseminação e aceitação acrítica de novidades. O microcrédito, que muitos insistem em chamar de microfinanças, talvez seja a mais recente.

Atribuem-se-lhe poderes quase miraculosos, capazes de tornar um cidadão desempregado, ou até mesmo situado abaixo da linha de pobreza, em um empreendedor desde que, claro, devidamente educado por nós que somos cultos e letrados e, portanto, capazes de transmitir todos os conhecimentos necessários para tanto.

Intentaremos, desde já, aclarar algumas imprecisões para, em seguida, fazermos entender em nossas proposições.

Em primeiro lugar, microcrédito não se confunde com microfinanças. O microcrédito é, no caso brasileiro, uma mera “correia de transmissão”: uma instituição capta recursos de um financiador (e aqui não faz a menor diferença que o mesmo seja nacional ou estrangeiro, exceto pelo eventual risco cambial potencialmente existente no último caso) e empresta-lhes a um pretendente a “empreendedor”. Claro, claro: a uma taxa de juros que cubra seus custos totais (geralmente enormes, pois se “clonou” a estrutura das instituições financeiras reguladas), o custo do funding, que lhe assegure uma determinada taxa de capitalização e absorva uma eventual inadimplência.

Já instituições de microfinanças são significativamente diferentes: além de ofertar créditos, oferecem outros produtos como financiamento para o consumo de pequenas utilidades domésticas, tratamento médico, reforma ou construção de moradia, lazer etc. Entretanto, o mais importante é que as mesmas – conforme a legislação do país sede – podem captar recursos do público, oferecer títulos de capitalização, poupança programada, enfim atuar nas duas pontas do crédito: na oferta e na captação. É possível que a expressão “microfinanças” tenha sido absorvida em nosso país por influência de organismos internacionais como, p. ex., o Banco Interamericano de Desenvolvimento, ou mesmo o Banco Mundial, os quais, há alguns anos, vêm insistindo na necessidade de ampliação da oferta de crédito por parte das

instituições reguladas como um mecanismo necessário ao combate à pobreza nos países latino-americanos.

Em segundo lugar, a mitificação de que qualquer cidadão pode ser um empreendedor. É fato; se recorrermos ao velho Aurélio lá encontraremos: “Empreendedor. Adj. 1. que empreende, ativo, arrojado, cometedor. 2. Aquele que empreende, cometedor”. Nesse sentido, qualquer um de nós pode ser (se é que muitos já não o são) empreendedores. Todavia, existe uma enorme distância entre o empreendedor econômico e o ativo líder comunitário que não deixa de ser, igualmente, um empreendedor. Entendemos ser factível às pessoas buscarem alternativas de sobrevivência por meio de atividades que garantam ou complementem sua renda. Entretanto, em nosso particular juízo, existe uma forte carga ideológica por trás do culto ao livre empreendedorismo, mas não nos parece ser, neste momento, pertinente a discussão.

Em terceiro lugar, gostaria de registrar enfaticamente outro equívoco que ganha imensa densidade nos dias atuais: a educação e a capacitação voltada à formação do empreendedor. A imensa pluralidade e diversidade – social, política, econômica e cultural – com que nos defrontamos neste país de dimensões continentais, impõe-nos a observância do velho ensinamento do Prof. Paulo Freire que reproduzo livremente: ninguém é capaz de ensinar nada a ninguém, sem que esteja completamente aberto a aprender! Então, senhores, antes de preparar pacotes mágicos para capacitar nossos potenciais empreendedores, convém perguntar-lhes como eles fazem o que fazem e por que o fazem do modo como fazem. Não lhes parece sensato?

Também não esquecer que em nosso país muitos empreendedores de sucesso nunca tiveram formação acadêmica ou, sequer, acesso a treinamentos para gerenciar suas atividades. Indo um pouco além, existe uma categoria, não mensurável pela ciência constituída, conhecida como “sabedoria”, um acúmulo de conhecimento não necessariamente registrado, que perpassa gerações e encontra-se presente em todas as culturas. Aos interessados, se me permitem, fica a indicação de Maturana, H. R. – *La Objetividad: un Argumento para Obligar* – Ed. Dolmen, Santiago – 1997.

Em quarto lugar, salvo raríssimas exceções, o que se pratica no Brasil é a oferta de pequenos créditos para aqueles que não têm acesso ao SFN. Muito distinto, portanto, do que entendia Yunus quando começou a experiência que iria resultar no maior e mais conhecido banco dirigido exclusivamente aos tomadores de pequenos empréstimos, o Grameen Bank. Lá, tratava-se de ofertar créditos aos mais pobres dentre os pobres; muito diferente, portanto, do que verificamos no Brasil. Também foi lá que surgiu uma particularíssima tecnologia creditícia conhecida como “Aval Solidário”. É consenso, quase uma unanimidade, ouvirmos afirmações de que o aval solidário não funciona por aqui. Não é verdade. Conheço algumas experiências – inclusive na área rural – que praticamente só funcionam com grupos solidários. Atualmente estamos a desenvolver uma experiência bem sucedida no Banco Popular de Belo Horizonte, BANPOP.

Em quinto lugar, um país campeão em tudo – maiores taxas de juros, menor oferta de crédito,

vis a vis o PIB, pior distribuição de renda etc. – requer um tratamento de qualidade na questão do microcrédito. Daí se desenvolve sofisticadas tecnologias, no mais das vezes inspirada no modelo bancário regulado, sistemas de avaliação para as instituições microcrédicias absolutamente desnecessários face à magnitude da maior parte de suas carteiras e um elenco de exigências que não só trazem custos às instituições, como impede o pequeno comerciante de ter acesso a um crédito barato e rápido, deixando-o cair nas mãos dos agiotas.

Ao se conferir ao microcrédito o tratamento de instituição financeira, retira-se a virtuosidade que lhe é inerente: atender aos setores informais, ou mesmo ao pequeno setor formal, com rapidez, flexibilidade e aprendendo como desenvolver um modo específico de interação com a realidade em que atua.

Assim, o microcrédito perdeu sua verdadeira substância: a real possibilidade de desenvolver a solidariedade, a cooperação e fazer despertar o espírito associativo nas comunidades carentes, comprovando que somente, e tão somente, solidariamente – que démodé! – é possível superar as “falhas do mercado” - não se nada de braçada em rio que tem piranhas –, alcançar a emancipação socioeconômica e promover uma verdadeira revolução: a democratização do mercado capitalista de consumo!

Em sexto lugar, o que entendemos como microcrédito está umbilicalmente ligado ao desenvolvimento socioeconômico local, ao credere – um velho paradigma que reluta em ser enterrado – e à constituição de um Sistema de Crédito Popular Solidário, gerido pelos próprios tomadores de empréstimos que passarão, com o tempo, a ser donos do seu próprio banco. Por que não?

É importante que não nos esqueçamos: o microcrédito deve estar presente junto ao seu público-alvo, identificar sua clientela potencial, atuar focado na imperiosa necessidade de fazer com que a renda local seja gasta no próprio local – o primeiro passo para um processo de desenvolvimento socioeconômico.

Por fim, o microcrédito, em que pese ser um poderoso instrumento de combate às iniquidades sociais, terá sua eficácia reduzida se atuar sem a presença de políticas públicas ativas, principalmente as redistributivas: o Estado precisa de uma vez por todas entender as externalidades geradas pelas atividades do microcrédito. Assim, o aspecto “miraculoso” do microcrédito passa necessariamente pelo entendimento de que o mesmo é muito menos uma questão financeira e muito mais uma questão de sociofinanças: O CREDITO É UM DIREITO CIDADÃO!

O SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL: ALGUNS INDICADORES

Não nos permitiremos ser exaustivo: nosso objetivo neste tópico será apresentar algumas características fundamentais da banca nacional.

Em agosto de 2002 a autoridade monetária tinha sob sua supervisão 2.459 instituições, já que os Fundos de Investimentos passaram à esfera de competência da Comissão de Valores Mobiliários.

Daquelas, 171 são instituições bancárias; observemos o quadro a seguir que sumariza indicadores relevantes:

Sistema Financeiro Nacional - Semestre 1/2002 (sistema bancário: 171 instituições)

a) 50 MAIORES BANCOS:

Ativos Totais = 96,5%

Depósitos Totais = 97,3%

Patrimônio Líquido = 93,1%

Lucro Líquido = 94,9%

Nº de Agências = 97,6

b) 10 MAIORES:

Ativos Totais = 72,8%

Depósitos Totais = 73,6%

Patrimônio Líquido = 67,2%

Lucro Líquido = 70,3%

Nº Agências = 76,0%

Os números acima deixam transparente a elevada concentração do setor bancário brasileiro, agravado pela distribuição espacial da atuação do mesmo. Dados de 2.001 davam conta de que aproximadamente 40% dos municípios brasileiros não tinham acesso a serviços bancários. Hoje, conforme exposição do Consultor da Diretoria de Normas do Banco Central que me antecedeu, apenas 222 municípios não têm acesso aos serviços bancários uma vez que foi reativado o papel do correspondente bancário e este passou a atender as localidades sem agências bancárias.

Permitimo-nos, ex-post, comentar que a figura do correspondente bancário não é necessariamente o que poderíamos denominar de “prestador de serviços bancários”, lato sensu: apenas algumas atividades bancárias lhes são permitidas realizar.

Por outro lado, a oferta de créditos do sistema bancário é uma das menores do mundo! Tomamos a série 1.996 – 2.001 e verificaremos que a relação Crédito/PIB vem decrescendo fortemente. Utilizamos, neste cálculo, o PIB a preço de mercado:

CRÉDITO/PIB

1996 - 31,0%

1997 - 26,5%

1998 - 24,9%

1999 - 16,6%

2000 - 15,0%

2001 - 12,1%

Fonte: Banco Central do Brasil

Não nos causa estranheza, diante disso, que as taxas mensais dos spreads bancários sejam tão elevadas como mostramos no quadro a seguir, muito embora reconheçamos que outros fatores intervenham na formação das taxas de juros.

SISTEMA BANCÁRIO BRASILEIRO - TAXAS MÉDIAS DE SPREAD(1)

---Data-----P.Fis.---P.Jur.---Geral

Dez/1996-----5,23%---3,04%---3,80%

Dez/1997-----5,66%---3,15%---4,17%

Dez/1998-----5,60%---2,92%---3,91%

Dez/1999-----4,48%---2,17%---3,04%

Dez/2000-----3,42%---1,64%---2,60%

Dez/2001-----3,49%---1,83%---2,84%

Fonte: Bacen/Depec.

(1) Diferença entre as taxas de aplicação e de captação

Nota: Dezembro não necessariamente é representativo da média anual.

Notar que os spreads bancários nas operações com pessoas físicas são significativamente superiores àqueles encontrados naquelas que são realizadas com pessoa jurídica. A explicação nos parece evidente: a vocação do SFN não é “irrigar” a economia com créditos baratos, mas alcançar a maior rentabilidade possível com outros tipos de operações como, p.ex., operações com títulos públicos. Vejam, Srs., falei “rentabilidade”, não lucro, e é preciso que de uma vez por todas fique claro que os bancos nada produzem e que os juros não são a expressão do custo do dinheiro, como defendem uma determinada corrente teórica, mais precisamente os liberais que se autodenominam neoliberais (Adam Smith era bem melhor que estes!).

Senhores, o que os bancos fazem – como veremos a seguir – é criar créditos ou seja, dívidas; nada mais. Seria bem interessante calcular o quanto já nasce devendo uma criança no Brasil! Portanto, quem gera lucro é o Setor Real da economia, não o Setor Monetário que produz dívidas, subtrações das rendas.

Finalmente, é importante destacar que começa a se reverter a tendência verificada logo após o plano real: os bancos passam a realizar expressiva parcela de sua rentabilidade com títulos públicos. Lamentavelmente não dispomos das estatísticas para os anos de 2000 e 2001. Contudo, para 1996, 1997, 1998 e 1999, encontramos, respectivamente, 30,1%, 37,6%, 32,9% e 39,7%, conforme informações obtidas junto à Consultoria Austin Asis.

Qual síntese poderia ser feita a partir desses indicadores?

Em nossa opinião, a mais forte e significativa conclusão é a de que o Sistema Bancário Nacional, além de ser extremamente concentrado, o que o torna demasiado exposto a riscos sistêmicos, caracteriza-se pela seletividade de suas operações, não sendo o microcrédito por certo uma de suas preocupações prioritárias. Ademais, pelos elevados spreads com que trabalham, particularmente com pessoas físicas, ofertam, na média, taxas semelhantes àquelas cobradas pela maioria das instituições de microcrédito que se tem conhecimento e isso é paradoxal seja pelo porte de suas carteiras, seja por sua capacidade intrínseca de criar crédito ou, ainda, pela diversidade de produtos que ofertam.

Por outro lado, não nos parece ser uma natural preocupação do setor bancário ofertar pequenos créditos; isto quer pela ausência da capilaridade que lhe é característica, quer pela própria abertura da Conta Capital – um dos pressupostos das reformas estruturais do

liberalismo – que “naturalmente” direcionou os interesses do setor bancário na direção do fluxo do capital financeiro globalizado.

Desde sua origem, o Sistema Bancário Nacional foi modelado para atender a outro tipo de público e, nada mais natural, desenvolveu uma sofisticada tecnologia, a nosso ver, absolutamente incompatível com as específicas tecnologias do microcrédito. E por que o dizemos no plural?

Porque, é nosso entendimento, o microcrédito deve estar enraizado nas comunidades onde atua, aprender e conhecer as especificidades e pluralidade das mesmas para ir, aos poucos, consolidando “saberes”, construindo “maneiras” de lidar com essa cultura e, enfim, atuar em consonância com as necessidades locais.

Com certeza o Setor Bancário não se encontra vocacionado para tal. Melhor que continue a fazer o que sabe fazer bem e deixe quem bem faz o microcrédito fazê-lo, no caso, as Organizações não Governamentais, as Associações e os “bancos comunitários” que sequer existem à luz da legalidade, mas funcionam fantásticamente bem à luz da legitimidade que sua atuação lhe conferiu.

Para nós, o microcrédito tornou-se apenas um significante destituído de significado: originalmente sua pedra angular era a confiança, o credere e, portanto, o estreitamento dos laços de sociabilidade local. Hoje, assistimos estarrecidos à sua metamorfose em um campo de atuação do capital financeiro, em uma oportunidade de “negócios” que se abre à lucratividade privada.

TREZE PANFLETOS EM BUSCA DE UM MANIFESTO

1. O microcrédito é “uma filosofia de mudança”, um instrumento de emancipação socioeconômica e cultural dos setores menos favorecidos da população e um dos mecanismos decisivos à retomada do desenvolvimento a partir da “base” do sistema.

Não excluimos a importância das instituições minimalistas, entretanto nossa particular preferência recai sobre as instituições desenvolvimentistas. Isto porque entendemos que o microcrédito não se resume à mera oferta de créditos: ele é um agente indutor do desenvolvimento local, organizando compras coletivas, estimulando a formação de cooperativas e associações e financiando cadeias produtivas locais.

2. Para se alcançar uma “democratização” do mercado de consumo capitalista é necessário que as instituições de microcrédito atuem em três eixos principais: alimentos, vestuários e calçados e material de higiene e limpeza. São estes itens que mais pesam no orçamento das famílias mais pobres. Se as instituições de microcrédito não tiverem um foco definido para sua atuação, dispersarão esforços e terão limitadas suas possibilidades de expansão.

3. Existe uma forte propensão a poupar por parte das pessoas de mais baixo nível de renda. Pesquisa recente do Instituto Josué de Castro (ainda não concluída) aponta neste sentido. Por que, então, uma instituição de microcrédito não pode captar esta poupança fragmentada que ao sistema financeiro convencional não interessa, utilizando-a em proveito da comunidade?

4. São conhecidas amplamente as práticas abusivas que as financeiras cometem dia a dia. Contudo, não se tem notícia de punições exemplares por parte das autoridades a tais delitos. Por outro lado, o hoje mundialmente reconhecido “Banco” Palma\$ foi proibido pelo Banco Central de administrar uma pequena poupança comunitária, no valor de R\$200,00!

5. A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, em seu Título III, Capítulo II – DA UNIÃO – Art. 21, alínea VII, estabelece como exclusividade da União a emissão de moeda. Estima-se que apenas os 5% da moeda em circulação sejam de emissão da União; os 95% restantes representam moeda escritural, criada pelos bancos por meio do multiplicador bancário. Ora, a faculdade de “criar crédito” é uma concessão do Estado aos bancos regulamentados e, por isso, o crédito deveria estar à disposição de todo cidadão. Todavia, os “bancos” populares, mesmo que captem recursos junto ao público – aquela pequena poupança que os bancos convencionais não aceitam – não criam moeda! Por que? Porque são recursos que estão fora do circuito financeiro: são meras reservas de valor, dinheiro esterilizado.

Assim, por que não usá-los em benefício da comunidade, já que nenhum efeito causaria sobre a base monetária, exceto aumentar a velocidade de circulação de uma ínfima fração dos meios de pagamento?

6. Quem passa nas ruas de qualquer cidade média brasileira se defrontará, com certeza, com pessoas vendendo títulos de capitalização os mais variados. Entretanto uma instituição de microcrédito não pode vender papéis deste tipo alavancando, assim, suas carteiras!

7. Contraria qualquer lógica que uma família de baixa renda adquirira o televisor dos seus sonhos a juros extorsivos e uma instituição de microcrédito não possa financiar o pequeno consumo popular!

8. Não existe nenhuma explicação razoável para a prática do anatocismo. Em um ambiente de elevadas taxas de inflação talvez se justificasse a capitalização dos juros cobrados, mas em um ambiente de baixas taxas inflacionárias constitui-se um despautério sua permanência. As instituições microcreditícias deveriam inovar adotando o método de “Juros Simples” na concessão de seus empréstimos: é não só financeiramente correto, como socialmente justo.

9. Há inequivocamente um problema de escala nas operações de microcrédito. Este problema poderia ser resolvido se as instituições atuantes em determinadas regiões estabelecessem parcerias, somando esforços e atendendo um universo maior. O efeito propagador de suas ações seria sensível.

10. As administradoras de cartão de crédito – e não só elas... – praticam certas operações que se pode caracterizar claramente como de intermediação financeira. Contudo, não são fiscalizadas pela autoridade monetária. Por que uma instituição de microcrédito não pode oferecer um cartão de crédito próprio aos seus clientes, um cartão que circule dentro da comunidade e seja aceito pelos estabelecimentos financiados pela instituição?

11. As instituições de microcrédito não possuem como associados o próprio financiado. Não existe impedimento legal para que isto se verifique. Seria uma maneira de torná-la não dependente de fundos de fontes Institucionais ou outros, além de fazer com que os próprios associados pudessem participar das decisões da instituição.

12. O leque de alternativas para as instituições de microcrédito é enorme. Todavia, se não for regulamentada rapidamente instituições de microfinanças, os problemas do microcrédito quer urbano, quer rural, não serão resolvidos. E quais são estes problemas? Fundamentalmente são problemas de sustentabilidade e financiamento da carteira: é inviável operar em uma escala ampliada se a instituição não puder oferecer outros produtos que gerem receitas, além da determinação financeira da taxa de juros de sustentação, que lhe dê X% de capitalização anual, caso a taxa de inadimplência seja de Y% etc. etc. Dizíamos “financista” pois já não mais se discute a profusão de valores intangíveis gerados pela ação do microcrédito e que não são considerados quando se empreende uma análise minimamente séria dos “bancos populares”. Portanto, urge a criação de um MARCO LEGAL PARA AS MICROFINANÇAS NO BRASIL!

13. Enfim, não acreditamos ser possível fazer valer o crédito como um DIREITO, sem que seja instituído um “Marco Legal para um Sistema de Crédito Popular e Solidário”. Não se trata de nenhuma inovação, mas da constatação de que a realidade é mais dinâmica do que podemos imaginar: ela vai criando a legitimidade antes do surgimento da norma, vale dizer, da legalidade!

Finalizamos com um convite a todos que lerem este trabalho: toda sugestão que tenha como propósito a constituição de um Sistema de Crédito voltado ao atendimento dos setores mais necessitados, será bem-vinda.

(Palestra proferida no “I SEMINÁRIO BANCO CENTRAL SOBRE MICROCRÉDITO”; Recife, PE – 27 de setembro de 2002).