

## MICROCRÉDITO E O FINANCIAMENTO RURAL: RECOMENDAÇÕES DE DESENHO E GESTÃO A PARTIR DA EXPERIÊNCIA MUNDIAL

Rudinei Toneto Jr. \*  
Amaury Patrick Gremaud\*

O funcionamento do sistema financeiro tradicional leva à exclusão de determinadas categorias: população de baixa renda, microempresas, pequeno produtor rural etc. A intervenção pública, por meio dos bancos oficiais, acaba não resolvendo o problema, tanto por questões de alcance como de eficiência. O microcrédito surgiu no mundo como uma tentativa de eliminar a pobreza pelo acesso ao crédito, recorrendo a estratégias descentralizadas de financiamento. O objetivo deste artigo é discutir o mecanismo do microcrédito; os meios utilizados para se atingir o público-alvo e garantir a qualidade dos ativos; e as formas de gestão que fazem que essas instituições prosperem onde o sistema financeiro falhou. Esta análise pretende subsidiar discussões sobre a reformulação do financiamento rural na economia brasileira.

### 1 INTRODUÇÃO

As dificuldades associadas ao financiamento rural, em especial dos pequenos produtores, decorrem das próprias características de funcionamento do sistema financeiro agravadas por especificidades do meio rural e de suas atividades econômicas.

O mercado de crédito está longe de ser caracterizado como um mercado perfeito, e o preço acaba não funcionando como *market-clearing*. A especificidade básica do mercado financeiro é que não se aliena a mercadoria transacionada, o dinheiro, mas apenas a empresta. O grande inconveniente nesta transação refere-se à existência de informações assimétricas, em que o tomador de recursos possui melhores condições de avaliar o risco que o emprestador. Esse fato gera dois tipos de problema: a seleção adversa e o risco moral. O primeiro ocorre antes da transação e refere-se à possibilidade de se emprestar recursos para os tomadores que apresentam maior risco. Tal questão ficou conhecida na literatura como o “problema dos limões”. O segundo problema ocorre após a transação e decorre da possibilidade de o tomador engajar-se em atividades que vão contra os interesses do emprestador, diminuindo a probabilidade de re-pagamento.

Para atenuar os problemas de seleção adversa e risco moral, os intermediários financeiros apóiam-se em mecanismos de seleção e monitoramento.

---

\* Os autores são professores do Departamento de Economia da FEA-USP, campus de Ribeirão Preto.

Utilizam-se os mecanismos de seleção para identificar tomadores e projetos com menores probabilidades de *default*, e os de monitoramento, para assegurar que o crédito seja investido de maneira correta. A execução dessas funções imprime uma série de características às transações financeiras: elaboração de contratos complexos, com cláusulas restritivas e exigência de garantias e produção interna de informações (seções de análise de crédito e monitoramento de ações), entre outras. Isso resulta em custos, bem como no caráter conservador do sistema financeiro, excluindo segmentos em que tais custos são elevados ou não possuem garantias suficientes para minimizá-los. Esse é o caso de determinadas atividades dentro do setor agrícola, do setor informal e das pequenas empresas.

No meio rural, esses problemas são agravados por uma série de aspectos: tendência de que a população rural seja mais pobre que a urbana; baixa densidade populacional; operações em pequena escala; ausência de colateral;<sup>1</sup> mercados fragmentados; e isolamento (falta de comunicação e integração com outros mercados), o que cria barreiras às informações e limita a diversificação de riscos; além da sazonalidade e das elevadas flutuações de renda, entre outros aspectos (Yaron *et alii*, 1997). Esse conjunto de questões dificulta o alcance do meio rural pelo sistema financeiro tradicional.

Vários governos tentaram superar esses problemas, tanto no meio rural como no meio urbano, com a criação de linhas de financiamento específicas e de instituições financeiras públicas para atingir as camadas excluídas. Essas políticas apresentavam uma série de problemas de focalização, alcance e eficiência. Em muitos casos, o crédito não atingia o público-alvo da política, favorecendo camadas de renda mais elevada. Ocorria, ainda, – uma vez que a origem dos recursos era pública – de não se colocar a questão da seleção e do monitoramento, criando uma série de incentivos ao não pagamento. Os recursos eram mal aplicados, não modificavam a condição de vida do beneficiário e não retornavam, inviabilizando a sustentabilidade da política.

O fraco desempenho desse tipo de atuação do setor público, tanto pela dependência crescente de recursos orçamentários para cobrir os problemas operacionais como pelo baixo alcance atingido pelas instituições estatais, levou a várias transformações no tipo de intervenção. Na questão do financiamento, o foco mudou do crédito fornecido por instituições governamentais afastadas do público-alvo para o desenvolvimento de instituições específicas e arranjos financeiros alternativos que viabilizassem o acesso das camadas excluídas ao crédito, diminuindo o racionamento e a dependência de agiotas.

---

1. Colateral corresponde a ativos financeiros ou reais utilizados pelo tomador colocado à disposição do emprestador como garantia pelo empréstimo concedido. Assim, o termo colateral refere-se às garantias de um empréstimo. Quanto maior o valor do colateral menor será o risco do emprestador.

Essa preocupação com o acesso ao crédito norteou o surgimento de várias experiências inovadoras de financiamento rural, merecendo destaque o “microcrédito”. O objetivo dessas experiências é ampliar o alcance do financiamento, isto é, conseguir atingir aqueles que não interessam ao sistema financeiro tradicional de forma eficiente e com um retorno que viabilize a sustentabilidade dos programas. Entre as experiências bem-sucedidas nesse sentido destacam-se o Banco Rakyat na Indonésia, o Grameem Bank em Bangladesh, o BAAC na Tailândia e o Banco Sol na Bolívia. Assim, a questão é saber como – trabalhando com um público que, em geral, não possui “colateral” (garantias), demanda pequenas quantidades, representa um elevado custo de transação e possui poucas “informações” (não possuem histórico financeiro) – essas instituições são viáveis, isto é, possuem uma baixa taxa de inadimplência, são pouco dependentes de subsídios e conseguem um elevado alcance do público-alvo.<sup>2</sup>

O objetivo deste texto é discutir o microcrédito como forma de financiamento, bem como os mecanismos utilizados pelas instituições em termos de gestão e incentivos que garantem elevado alcance e sustentabilidade de tal mecanismo. Para tanto, fizemos uma análise da literatura sobre a avaliação do microcrédito e das principais experiências internacionais. Essas anotações pretendem contribuir para a rediscussão do financiamento do pequeno produtor rural e de outros segmentos excluídos do sistema financeiro no Brasil.

## 2 OS MECANISMOS DA MICROFINANÇAS: PRINCÍPIOS E INSTITUIÇÕES

O microcrédito surgiu como uma tentativa de combater a pobreza, provendo serviços financeiros para famílias de baixa renda excluídas do sistema financeiro tradicional. Veio como uma resposta à atuação assistencialista tradicional do governo, que não conseguia resolver os problemas da área, tanto por criar dependência e gerar incentivos negativos aos beneficiários como por não conseguir atingir o público-alvo. Essas experiências espalharam-se tanto no meio urbano como no meio rural.

Na área rural, o principal questionamento surgiu da incapacidade de o sistema bancário convencional chegar ao pequeno agricultor, problema não resolvido pelos bancos públicos (que não rompem com as práticas financeiras convencionais), que são questionados pela dependência crescente de recursos orçamentários (o que acarreta baixo incentivo à disciplina nas atividades de empréstimo – empréstimos vistos como doação – e elevados custos operacionais), bem como por possuírem um baixo alcance em razão da forte centralização das

---

2. Existem exemplos de instituições auto-sustentáveis, mas grande parte ainda depende de aporte de recursos de doadores ou condições de captação favoráveis. O importante é destacar que há instituições que conseguem atingir dois milhões de clientes no meio rural com baixa inadimplência e elevado retorno sobre os ativos.

decisões (o que gera incertezas quanto ao impacto das grandes quantidades de crédito direcionadas para a agricultura e ao desvio dos recursos do público-alvo em virtude dos generosos subsídios que estimulavam a atividade de *rent-seeking* dos menos necessitados – quanto maior a capacidade financeira do agente maior a sua possibilidade de “correr atrás” dos subsídios).

O microcrédito considera que uma das principais restrições da população de baixa renda é a falta de acesso ao crédito. Com o crédito, encorajar-se-ia o empreendedorismo das pessoas de baixa renda, dando condições para que adquirissem fatores de produção que seriam utilizados no auto-emprego e no auto-sustento.

Deve-se notar, porém, que, como transação financeira, o microcrédito enfrenta problemas semelhantes a qualquer outra transferência de recursos: informação assimétrica, custos de transação, racionalidade limitada e oportunismo dos agentes. Possui todos os problemas com um agravante adicional: os custos de transação ou os custos de provisão dos serviços financeiros tendem a ser mais elevados, pois correspondem a empréstimos de pequeno valor; e, em geral, tem o recurso a repagamentos freqüentes pelas renovações de empréstimo quando necessário.

A viabilidade do mecanismo requer que as instituições de microcrédito sejam mais eficientes que o sistema financeiro tradicional na relação com este segmento da população – quer pela sua estrutura, quer pelos arranjos contratuais desenvolvidos –, possibilitando a redução dos custos de informação (seleção e monitoramento) e a preservação da qualidade do crédito. A questão é como o microcrédito pode conseguir estes objetivos: alcance e rentabilidade.

A forma assumida pelas microfinanças varia acentuadamente entre as diferentes regiões do mundo, tanto nos serviços oferecidos como no tipo de organizações/instituições que se encarregam de sua provisão, bem como nos arranjos financeiros que se estabelecem com os clientes. O desenho varia amplamente de acordo com as características demográficas, econômicas, sociais e políticas dos países, e com o público que se pretende atingir.

Nessas experiências, observa-se, em primeiro lugar, uma grande mudança do foco, o qual passa do financiamento à agricultura, para a criação de um mercado financeiro que consiga atingir a população rural, isto é, a ênfase está no domicílio (famílias) e não no estabelecimento (atividade), o que pode incorporar um conjunto de atividades que vão além da agricultura, uma vez que a renda rural constitui-se de um *mix* de renda agrícola e não-agrícola.

Outra mudança importante refere-se à descentralização das atividades de financiamento rural. Nos novos desenhos institucionais existentes, em muitos casos mantêm-se os antigos Bancos de Financiamento Rural, mas estes estão

associados e/ou operam por meio de instituições locais que fazem seleção, gerenciamento, monitoramento e acompanhamento do crédito. Essas instituições locais podem ser “empresas” separadas juridicamente ou não. Mesmo que não sejam separadas juridicamente, elas se constituem em centros autônomos e responsáveis pelos créditos administrados por elas próprias, ainda que os recursos não sejam por elas levantados. Essas instituições podem assumir várias formas: ONGs, cooperativas de crédito, associações de poupança, bancos comerciais, entre outros.

Esses agentes podem ser separados segundo a fonte dos recursos. Por um lado, temos os intermediários que levantam recursos na própria comunidade e repassam sob a forma de empréstimos para seus membros. Por outro, temos as entidades que são repassadoras de recursos de outras origens (tanto doações como empréstimos).<sup>3</sup> Note-se que várias instituições começaram apenas como repassadoras de recursos e só depois passaram a captar poupanças.

Outra diferença referente a essas entidades é o estatuto jurídico, que pode ser: estatal, público não-estatal ou privado. Neste último caso, podem ser de propriedade particular, com fins lucrativos, como muitos dos bancos comerciais que operam nos municípios (*village banks*), ou podem ser empresas associativas sem fins lucrativos (como as associações de poupança). As entidades mais antigas são justamente essas uniões creditícias – instituições não-lucrativas de propriedade dos próprios membros com base em participações acionárias. As decisões internas (regras, lideranças) são tomadas por membros por meio de votação individual, e os fundos próprios são utilizados para empréstimos individuais aos membros, sendo esses fundos levantados pela poupança dos próprios membros. São, assim, empreendimentos com um foco inicial na poupança.

Em contrapartida, os bancos municipais foram desenvolvidos na década de 1980 para atender especialmente aos muito pobres. Essa forma é também adotada por várias ONGs internacionais diretamente ou por meio de instituições de repasse de recursos por elas captados (Finca, Care, ActionAid). São empresas comandadas por grupos, muitas vezes com forte participação da comunidade local. Originalmente, primeiro recebem recursos externos e depois passam gradualmente a ter recursos próprios (poupança), buscando sua autonomia. Há ainda várias possibilidades: algumas têm uma abordagem minimalista – foco apenas no oferecimento de serviços financeiros, outras possuem um leque mais amplo com ênfase em treinamento e desenvolvimento dos empreendimentos financiados.

---

3. Podem-se distinguir os dois tipos de entidade com base na idéia de *saving first* versus *credit first*.

Por fim, uma terceira caracterização importante é a sua operação ou não em redes. Algumas experiências trabalham com bancos locais, mas que constituem uma rede que pode ser formal ou informal. No caso das redes formais, estas podem vir da junção das várias associações para operarem em conjunto, ganhando em escala e diluindo o risco, ou podem ser decorrentes da descentralização de uma entidade maior que concede autonomia a suas agências de atuação local, mas que mantém a interligação entre elas.

Quanto à avaliação, normalmente o que se verifica é que o desempenho das instituições que se baseiam apenas na doação de recursos é significativamente pior em termos de sustentabilidade do que aquelas que também captam recursos junto ao público.<sup>4</sup> Várias são as justificativas para este ponto, tais como o menor estímulo para monitorar o dinheiro de doações (incentivo adverso tanto para o repassador como para o tomador), enquanto as instituições que captam recursos e buscam o lucro são em geral reguladas, supervisionadas e monitoradas pelos próprios depositantes; e o fato de que as instituições que não dependem de doações possuem maior autonomia administrativa e o alcance pode ser ampliado por trabalharem com um *funding* crescente.

Com base em tais dados, Seibel (1998) argumenta que as microfinanças não devem se resumir ao repasse de recursos, mas têm de estimular o melhor uso e incentivar e viabilizar mecanismos de acumulação de poupança pela população de baixa renda. A importância dos mecanismos de poupança da população-alvo das microfinanças é que o microcrédito pode tornar-se independente de fontes externas (recursos de doadores e governos). Além disso, o acesso aos mecanismos de poupança é tão importante quanto o acesso ao crédito para as pessoas de baixa renda, pois possibilita um acúmulo de riqueza e permite a melhor distribuição do consumo – enfim, provê uma série de serviços que podem aumentar o bem-estar e até mesmo racionalizar os dispêndios, possibilitando, desta maneira, crescimento da renda (Yaron *et alii*, 1997).

### 3 AVALIAÇÃO: SUSTENTABILIDADE E GESTÃO

Os objetivos dos programas de financiamento rural devem ser: ampliar o acesso dos tomadores, expandir a renda rural e reduzir a pobreza ao menor custo possível para a sociedade. Avaliar em que medida os programas conseguem atingir esses objetivos é extremamente complicado, tanto pelas dificuldades inerentes às metodologias de avaliação de impacto, como pelas especificidades do crédito como instrumento de desenvolvimento.

A performance das IFR (Instituições Financeiras Rurais) é uma boa *proxy* para se avaliar o impacto dos programas. Esta deve ser medida sob dois aspectos:

---

4. Ver, por exemplo, Fruman e Paxton (1998) e Paxton e Cuevas (1997).

alcance e sustentabilidade. O alcance refere-se ao grau em que se atinge o público-alvo do programa e atende a suas necessidades financeiras. A auto-sustentabilidade refere-se à capacidade de a IFR conseguir gerar os serviços financeiros com base na própria geração de recursos, isto é, sem ter de recorrer a doações, subsídios ou aportes de recursos do setor público, ou seja, decorre da capacidade de a IFR ter um retorno positivo (gerar lucro), conseguindo ampliar sua operação. Note-se um ponto importante: a avaliação do desempenho da IFR não pode ser feita com base apenas em seu resultado, pois este pode estar refletindo subsídios/subvenções recebidas. Para avaliar o desempenho das instituições, criou-se o denominado Índice de Dependência de Subsídios (Subsidy Dependence Index – SDI), que corresponde à razão entre o total de subsídios recebidos ao longo de um ano e a receita anual média de juros. Esse índice nos diz em quanto deveria ser aumentada a taxa de juros dos empréstimos para garantir a independência da instituição em relação aos subsídios (Yaron *et alii*, 1997). A sustentabilidade depende de uma série de fatores: definição de uma taxa de juros para os empréstimos e de *spreads* adequados, baixa taxa de inadimplência, baixos custos de administração (transação) e capacidade de mobilização de poupança, entre outros.

Em relação à taxa de juros dos empréstimos, esta deverá ser suficiente para cobrir todos os custos da instituição (captação, administrativos etc.); cobrir o risco dos empréstimos; e ainda gerar uma margem de lucro para a instituição. “A taxa de juros efetiva anualizada (R) cobrada nos empréstimos será função de cinco elementos, todos expressos como porcentagem do *portfolio* médio de empréstimos: custos administrativos (AE), perdas de empréstimos (LL), custo dos fundos (CF), taxa de capitalização desejada (K), e renda de investimento (II)” (CGAP, 1996):

$$R = [(AE + LL + CF + K)/(1 - LL)] - II.$$

Os valores que esses parâmetros devem assumir em instituições eficientes e maduras são (em relação à média dos empréstimos): AE de 10 a 25%; LL de 1 a 2%; K de 5 a 15% para propiciar um crescimento; e CF e II dependerão das taxas de juros vigentes em cada país (CGAP, 1996).

Para atingir uma baixa taxa de inadimplência, deve-se recorrer a amplo monitoramento dos empréstimos. A instituição deve aderir a práticas contábeis geralmente aceitas quanto ao reconhecimento dos débitos com problemas, fazendo as devidas provisões para perdas, incorporando-as a taxa de juros e tomando as medidas para a recuperação do crédito.

O último aspecto a ser destacado refere-se aos custos administrativos e à qualidade da gestão. Independentemente da forma como se organiza a instituição e de seus objetivos, deve-se buscar a eficiência na provisão dos serviços

e a disciplina financeira, isto é: baixo custo administrativo e alta qualidade dos ativos (baixa taxa de inadimplência). Na análise dos custos administrativos, deve-se considerar o tipo de serviço prestado pela instituição: repasse de recursos, prestação de serviços bancários, mobilização de poupança, serviços sociais e assistência técnica. Deve-se buscar a cobertura desses custos pelas operações de empréstimo. Poucas IFR conseguiram atingir o objetivo de prover serviços financeiros ao público-alvo de forma sustentável. Os problemas concentraram-se principalmente naquelas IFR que baseavam sua atuação em doações e as viam como recurso a fundo perdido, o que levava a uma baixa disciplina financeira. Apesar de a maior parte dos programas colocar a autonomia financeira como um dos princípios, esta ainda depende, em grande parte, do repasse de recursos ou de condições privilegiadas de captação e subsídios (Morduch, 1999). O aporte de recursos a fundo perdido não necessariamente é algo ruim, desde que ele seja a forma menos onerosa de se atingir determinado objetivo. Assim, a eficiência que deve ser buscada nas IFR não deve ser confundida com o lucro, mas deve levar em consideração o alcance do público-alvo.

Para se alcançar a eficiência, alguns requisitos são observados. O primeiro ponto importante é uma governança apropriada, em que estão definidos claramente os poderes e as responsabilidades dos agentes envolvidos na gestão e na supervisão das IFR. A regulação e a supervisão dependerão do tipo de instituição, dos serviços oferecidos e do porte. Pode variar desde supervisão/regulação do Banco Central, passando pela auditoria de doadores, até a auto-regulação pela própria comunidade.

Os objetivos da instituição devem ser formulados (e comunicados) com clareza e também devem ser definidos indicadores de performance verificáveis. A partir daí, os gestores devem possuir autonomia em relação aos provedores de fundos para definir os procedimentos operacionais para atingir o público-alvo. Essa autonomia é importante, uma vez que impede o uso “político” das IFR e permite que os gestores atuem no sentido de atingir os objetivos e sejam cobrados por isso.

Para conseguir o alcance esperado, as IFR devem conhecer as demandas (necessidades financeiras) do público-alvo e possuir flexibilidade suficiente para se adaptar às diferentes realidades. Uma forma de se conhecer as necessidades de uma comunidade e entender seus “hábitos” financeiros é aprender com o setor informal, além de consultar líderes e clientes potenciais – enfim, por meio de um contato direto com a comunidade (Yaron *et alii*, 1997).

Deve-se notar que o crédito não é a única necessidade. Além de demandar outros serviços financeiros, como as populações urbanas (mecanismos de poupança e seguros, por exemplo), é provável que os clientes precisem de outras ações –

educação, treinamento e assistência técnica, entre outras. Muitos estudos concluem que o microcrédito deve ser combinado com outros instrumentos para ser uma política eficaz. Em vários programas de microcrédito existe uma ligação entre treinamento e crédito, o que facilita a seleção e melhora a capacidade de pagamento (Reinke, 2000). Além de treinamento, muitas vezes são necessárias certas ações para facilitar a inserção dos produtores no mercado – ou seja, o combate à pobreza requer um conjunto integrado de instrumentos.

A estrutura dos produtos também deve ser adaptada às condições econômicas e sociais do público-alvo. As instituições devem considerar a dispersão da população, as dificuldades de locomoção e o menor nível de educação (maiores taxas de analfabetismo, incapacidade para lidar com números e dificuldade na compreensão de contratos) na definição de produtos e na escolha das estratégias de provisão dos serviços.

Outro ponto importante refere-se às melhores formas de obter informações e garantir o *enforcement* em determinada comunidade, uma vez que nessas operações persistem os problemas da informação assimétrica. Em primeiro lugar, procura-se definir a estrutura de empréstimos de acordo com as necessidades da comunidade – por exemplo, periodicidade do fluxo de caixa. Em segundo, desenvolvem-se mecanismos apropriados de seleção e monitoramento dos tomadores compatíveis com a pequena escala das operações, isto é, o custo envolvido nessas operações não deve torná-las proibitivas. Uma forma bastante utilizada pelas instituições que operam em termos locais é transferir parte dessa responsabilidade para a comunidade, beneficiando-se do “capital social”, além de criar uma estrutura de incentivos ao pagamento, o que detalharemos na próxima seção.

Um último elemento a ser destacado é a qualidade e os incentivos ao *staff*. O agente de crédito é a peça central no desempenho da instituição, pois é ele que mantém o contato direto com o público-alvo. Grande parte da seleção e do monitoramento está sob sua responsabilidade. Assim, além de ser necessária ampla qualificação, deve haver uma estrutura de incentivos adequada, vinculada tanto ao nível de operações como à qualidade destas, bem como um constante acompanhamento de sua performance. É importante que o agente tenha vínculos com a comunidade a fim de compatibilizar o seu objetivo pessoal com o da comunidade. Esse relacionamento com a comunidade contribui para diminuir os custos de seleção (obtenção de informações), mas por outro lado pode gerar problemas relacionados ao clientelismo.

Esse é o conjunto de fatores que define o sucesso das instituições de microfinanças. Na seção seguinte, detalharemos alguns mecanismos de incentivos ao pagamento utilizados.

#### 4 MECANISMOS DE INCENTIVO

Os programas de microfinanças utilizam novas estruturas de gerência, novos tipos de contratos e novas atitudes que visam à redução dos custos de transação com a seleção, ao monitoramento e ao alcance, além da geração de incentivos corretos aos tomadores que viabilizem a diminuição à inadimplência. Um dos principais instrumentos utilizados é o empréstimo em grupo no qual se constitui o chamado “aval solidário”. Muitas vezes se confunde o microcrédito com esse tipo de empréstimo, que permite construir um programa de financiamento em torno do “capital social”, sem o recurso às garantias tradicionais, viabilizando-se empréstimos em que os ativos físicos são limitados. Mas esse não é o único mecanismo que diferencia os contratos de microfinanças, estes recorrem a um conjunto de incentivos dinâmicos (empréstimos progressivos, por exemplo), pressões por pagamentos, ao melhor acompanhamento dos tomadores, aos pagamentos regulares em curto espaço de tempo e a outras formas de colateral (exigência de poupança, seguros etc.).

Em relação aos **empréstimos em grupo**, a idéia básica é que dificuldades ou fragilidades individuais possam ser superadas pela responsabilidade e segurança coletiva propiciada pela formação de um grupo de indivíduos. A formação de grupos serve para várias finalidades: gerar melhores incentivos, pressionar o pagamento, ampliar a eficácia dos programas acoplados ao microcrédito e diminuir custos de transação e monitoramento, além de potencializar a área de trabalho e o número de clientes por agente de crédito. O caso do Grameen Bank é ilustrativo da operação do crédito em grupo:

(...) grupos de cinco tomadores potenciais são formados. Na primeira etapa, apenas dois deles são elegíveis e recebem o empréstimo. O grupo é observado por um mês para ver se os membros se conformam às regras do banco. Apenas se os dois primeiros tomadores pagarem o principal e os juros em um período de 15 semanas os outros membros do grupo se tornam elegíveis para o empréstimo. Por causa dessas restrições, há uma substancial pressão do grupo para que os indivíduos ajam da melhor maneira. Neste sentido, a responsabilidade coletiva do grupo serve como colateral para o empréstimo (Grameen Bank; s/d (c), p. 2).

Outro modelo de empréstimo em grupo é a concessão de financiamento a todos os membros do grupo, mas este se responsabiliza pelo pagamento de cada um dos membros – assim, se um indivíduo falhar, o resto do grupo assume seu débito; esta é a forma utilizada pelo Banco Sol.

Os empréstimos em grupo tendem a prevalecer entre as instituições de microcrédito, pois indivíduos que não apresentariam capacidade de endividamento isoladamente passam a tê-la quando agrupados. As vantagens do empréstimo em grupo começam pela redução dos problemas de seleção adversa, ao prover incentivos para que indivíduos similares, isto é, com o mesmo

perfil de risco,<sup>5</sup> se agrupem, diminuindo os custos de busca de informações e seleção pela instituição. Os empréstimos em grupo também podem reduzir o risco moral e a necessidade de monitoramento, pois parte deste é feita pelo próprio grupo para diminuir o risco de sanção ou de ter de cobrir as obrigações dos membros que falham.

Uma série de estudos tem avaliado como empréstimos em grupos afetam a questão da seleção adversa e do risco moral, permitindo a redução dos custos de informação (seleção e monitoramento) por parte das instituições de microcrédito. Segundo Madajewicz (1999), entre os tomadores pobres, o contrato de empréstimo em grupo com responsabilidade conjunta é melhor que o contrato de empréstimo com monitoramento do emprestador. Isso acontece, segundo a autora, porque o grupo é mais eficiente que o emprestador, nessa função, mesmo quando ambos têm acesso à mesma tecnologia de monitoramento. Esta atividade, quando feita pelo emprestador, é menos eficiente porque os tomadores têm de compensá-lo pelo custo desse serviço em termos monetários, estimulando tomadores a aceitarem projetos mais arriscados, com menor probabilidade de sucesso, aumentando a intensidade do monitoramento requerido.

O empréstimo em grupo considera, portanto, o mecanismo da “pressão dos pares” para ampliar a probabilidade de pagamento. Os próprios indivíduos contribuem na seleção, pois não desejam ter maus pagadores no grupo; e, no monitoramento, forçando os membros a ter ações que aumentem a probabilidade de pagamento. Note-se, porém, que os empréstimos em grupo podem gerar incentivos adversos. Se um indivíduo do grupo adotar uma postura de maior risco, que possa ampliar o custo esperado dos demais membros, isso pode estimular os demais a também assumirem maiores riscos.

Apesar de o microcrédito ser, em geral, associado aos empréstimos em grupo, grande parte das instituições opera com empréstimos individuais (Banco Rakyat e Banco Sol, entre outros) e utiliza-se de outros expedientes para estimular o pagamento.

Entre os expedientes utilizados, destacam-se os **empréstimos progressivos**, nos quais o primeiro empréstimo é de baixo valor e, conforme o tomador vai realizando os pagamentos em dia, ele se eleger para empréstimos de maior magnitude. Note-se que, no mercado de crédito, a simples possibilidade de impor sanções ao mau pagador, como o corte de empréstimos futuros, já é um incentivo ao pagamento. Esse incentivo será ainda maior se o tomador vislumbrar um fluxo crescente de empréstimos. Para que esse incentivo funcione, o tomador

---

5. Indivíduos que apresentam baixo risco não aceitarão em seu grupo indivíduos de alto risco que tendem a aumentar as obrigações do tomador de baixo risco. Os próprios grupos se encarregam da seleção. Ver Morduch (1999).

não deve ter outras possibilidades de financiamento – deve haver uma pequena mobilidade dos tomadores e o limite final de crédito deve ser incerto.

Em relação ao primeiro aspecto, caso o tomador tenha como conseguir recursos de outras fontes, isso diminui o estímulo ao pagamento. Assim, conforme destacado por Morduch (1999), manter a taxa de juros relativamente baixa é crítico para as instituições, pois a vantagem destas assenta-se na possibilidade de oferecer serviços financeiros a uma taxa mais atraente que os competidores (que não conseguem atender a esses segmentos). Se a taxa de juros for excessivamente alta e os lucros desse modelo passarem a atrair outros bancos, a competição diminuirá os incentivos ao pagamento. O sucesso alcançado pelos Bancos Sol e Rakyat, por exemplo, atraiu novos bancos para esse segmento.

Quanto à mobilidade, quanto mais fácil for o deslocamento das pessoas, maior a dificuldade de se controlar os inadimplentes. Assim, quanto maior o vínculo dos indivíduos com determinada comunidade, maior o poder dos incentivos. Dessa forma, como se vê pelas experiências, esse instrumento funciona melhor no meio rural e com as mulheres.

Em relação à questão do limite, os empréstimos progressivos sofrem do problema típico dos jogos repetidos com fim determinado. Ao se conhecer o limite de empréstimo, isto é, o fim do incentivo, cria-se um estímulo ao não-pagamento no último período – e, por interação, também nos períodos anteriores. Assim, para se ter o incentivo ao pagamento, ou o fim deve ser incerto, ou deve haver regras de passagem para outros programas de financiamento.

Essa técnica do empréstimo crescente busca deixar o tomador “faminto” de capital, pois cria um incentivo ao pagamento em dia, eliminando o oportunismo. Isso diminui o risco da instituição, pois na maior parte dos casos não se possui um histórico de pagamentos do tomador, uma vez que este raramente teve acesso ao crédito. Os empréstimos progressivos servem para criar esse histórico e passar a basear a disponibilidade de crédito para o indivíduo na sua capacidade de pagamento. Constitui-se, portanto, uma forma de testar e selecionar os clientes. Deve-se notar, porém, que esse mecanismo não funciona quando a demanda de crédito se faz para a aquisição de bens de capital, por exemplo, que requer um volume mínimo de recursos.

Outro expediente utilizado é o **sistema de pagamentos regulares**. Em grande parte dos empréstimos realizados pelo sistema financeiro tradicional, o pagamento dos juros e do principal só se faz na data de vencimento do empréstimo. Assim, o banco só saberá se o tomador tem condições de pagamento no momento da liquidação do empréstimo. Várias instituições de microcrédito utilizam-se da coleta de pagamentos regulares de pequenas quantias, que inicia logo após a

liberação da verba. Esse sistema possui algumas vantagens: elimina o tomador indisciplinado; dá sinais rápidos aos agentes de crédito e ao grupo sobre problemas emergentes, facilitando o monitoramento e a adoção de ações corretivas, por exemplo; e permite ao banco tomar conta do fluxo de caixa do tomador antes que ele seja consumido. Como nesse sistema o pagamento se inicia antes que o investimento comece a dar retorno, necessita-se que os indivíduos (famílias) tenham outras fontes de renda para poder realizar o pagamento; financia-se a família contra seu fluxo de renda, e não um projeto específico. Não se pode querer determinar um destino para os recursos, nem desenvolver o crédito em áreas caracterizadas por atividades tipicamente sazonais. O sistema amplia os custos de transação, sendo viável apenas onde os custos de locomoção sejam relativamente baixos, ou seja, em regiões com elevada densidade demográfica, o que torna fácil a coleta dos pagamentos.

Várias instituições de microcrédito exigem colateral típico em seus empréstimos (o Banco Rakyat, por exemplo), outros buscam desenvolver **colaterais substitutos**. Entre estes últimos, destacam-se a constituição de seguros, a poupança compulsória e a vinculação do montante de empréstimo ao montante de poupança. O Grameen Bank, por exemplo, recolhe 0,5% do empréstimo para um fundo de emergência que se constitui em um seguro contra a inadimplência, morte ou invalidez do tomador. Além disso, o banco retira 5% do empréstimo como uma taxa que vai para uma conta de poupança do grupo para cobrir eventuais problemas. Essa poupança é remunerada com taxas reais de juros positivas, mas inferiores à taxa dos empréstimos, podendo os indivíduos utilizarem os recursos após a liquidação do empréstimo. Note-se que essas reciprocidades fazem que a taxa de juros efetiva do empréstimo seja maior que a taxa contratual. Outros bancos vinculam o montante do empréstimo ao montante de depósitos que o tomador tem com o banco.

Segundo Reinke (2000), a

poupança pode desempenhar várias funções: pessoas que poupam são mais prudentes, logo são tomadores mais confiáveis; o comportamento da poupança ajuda a determinar a capacidade de endividamento; e a poupança pode ser usada como colateral. Logo, a seleção e o *enforcement* podem se dar pela acumulação de poupanças. Todavia, os requerimentos de poupança possuem algumas desvantagens: excluem tomadores potenciais, limitam a expansão do crédito e parecem contradizer a lógica do microempréstimo.

A exigência de poupança pode ser vista também como uma fonte de lucros para a instituição, tendo em vista que a remuneração da poupança é inferior à do empréstimo. Percebe-se, neste caso dos colaterais, um espaço para a atuação pública que poderia assumir a forma de um “fundo de garantia/refinanciamento”.

Esse conjunto de instrumentos visa diminuir os problemas de seleção e monitoramento das instituições de microcrédito, cujo elevado custo nas operações de pequena escala e, principalmente, no meio rural, poderia inviabilizar os empréstimos. Assim, esses instrumentos, ao criarem uma estrutura de incentivos e pressão sobre os tomadores, possibilitam uma baixa taxa de inadimplência. Essas instituições acabam repassando para a comunidade parte das obrigações de seleção e monitoramento. Note-se, porém, que mesmo assim os custos de transação ainda são maiores que os das operações de maior escala com os quais opera o sistema financeiro tradicional.

Desse modo, deve-se destacar que um ponto importante em relação ao microcrédito são as relações que se estabelecem com os clientes. No início, o microcrédito era associado a “bancos de vilarejo”, pequenas instituições localizadas em determinadas comunidades que prestavam serviços financeiros – coleta de poupança e concessão de empréstimos, essencialmente. Grande parte do problema informacional desaparece nessas pequenas comunidades pelo fato de haver o conhecimento interpessoal (relações pessoais). O microcrédito também se ancora nesse princípio das relações pessoais entre o agente financeiro e a comunidade. Peça-chave nessa organização é o chamado “agente de crédito”, que vive em contato direto com a comunidade, aprendendo seus hábitos, identificando oportunidades de investimento, identificando tomadores potenciais, prestando serviços de treinamento e assessoria, fazendo a cobrança dos empréstimos e recolhendo os depósitos de poupança, entre outras funções. Assim, apesar de o microcrédito estabelecer relações formais de financiamento, este ainda se utiliza da proximidade (relações pessoais) como forma de diminuir custos de seleção e monitoramento, procedimentos típicos dos mecanismos informais de financiamento. Ou seja, as instituições exitosas de microcrédito valem-se dos conhecimentos existentes na comunidade (capital social) e de mecanismos informais de relacionamento com os clientes: formalizam-se as relações sem perder as vantagens apresentadas por mecanismos informais.

## 5 COMENTÁRIOS FINAIS

O artigo discutiu o microcrédito para avaliar quais são os fatores que possibilitam que as instituições financeiras as quais operam com este mecanismo consigam simultaneamente o alcance e a sustentabilidade. O primeiro aspecto relevante refere-se à gestão. A preocupação, segundo a literatura sobre o assunto, não deve ser colocada no custo do empréstimo, mas no acesso. Requer-se correta formação da taxa de juros; estímulo à captação de recursos para ter uma menor dependência de repasses; mecanismos de cobrança e coleta eficientes; e seleção apropriada dos tomadores. Um aspecto importante refere-se ao aproveitamento do “capital social” como uma forma de reduzir o custo de transação e à criação de mecanis-

mos de incentivo ao pagamento. A estratégia deve basear-se em amplas descentralização e participação da comunidade beneficiária – nesse sentido, a figura do agente de crédito é de fundamental importância. O *staff* das instituições deve ser treinado e ter mecanismos de incentivo para seu bom desempenho. As experiências de sucesso mostram que as unidades locais de crédito possuem fortes controles financeiros e de custos, mas possuem ampla autonomia para a tomada de decisões relacionadas à concessão do crédito. Paralelamente a uma gestão eficiente das unidades locais, é importante a definição de um conjunto de incentivos aos tomadores (empréstimos progressivos, por exemplo), de forma que se diminua a inadimplência, bem como mecanismos que facilitem a seleção dos tomadores com o menor custo de obtenção de informações (empréstimos em grupo).

O sucesso alcançado por essas estratégias descentralizadas de financiamento, em termos mundiais, justifica o esforço de se entender melhor esse mecanismo e avaliar as possibilidades de sua implantação no Brasil, principalmente para o financiamento rural. Para tal, deve-se avançar em estudos mais detalhados sobre os casos internacionais a fim de observar as similaridades e as diferenças com o Brasil. Entre os aspectos importantes a serem avaliados destacam-se: aspectos culturais e históricos, tipo de relações sociais, características dos produtores (tomadores de empréstimo) e densidade demográfica, entre outros. O importante a ser destacado é que existem experiências descentralizadas de financiamento rural que parecem permitir o maior alcance, com menor custo e com baixa dependência de subsídios.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CGAP/WB (Consultative Group to Assist the Poorest of World Bank). **Format for appraisal of microfinance institutions**. CGAP Secretariat, Out. 1998.
- CGAP/WB (Consultative Group to Assist the Poorest of World Bank). **Microcredit interest rate**. Occasional Paper n. 1, Aug. 1996. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/html/cgap/occasional/occ.htm>>.
- CUEVAS, C. E. **Credit Unions in Latin America**: recent performance and emerging challenges. Disponível em: <<http://www-esd.worldbank.org/html/esd/agr/sbp/end/lac.htm>>, 1999.
- FRUMAN, Cécile; PAXTON, Julia. **Taux de pénétration et viabilité financière des institutions de microfinance privilégiant l'épargne ou le crédit**: une analyse comparée de huit institutions africaines. World Bank, May 1998. (mimeo).
- GRAMEEN BANK (Banking on the Poor). **Summary paper from the gramees support groups**, Austrália. Disponível em: <<http://action.org/summary.html>>.
- MADAJEWICS, M. **Capital for the poor**: the effect of wealth on the optimal credit contract. 3<sup>rd</sup> Conference of the International Society for New Institutional Economics. Washington-DC: Columbia University, 1999. Disponível em: <<http://www.isnie.org>>.
- MORDUCH, Jonathan. The microfinance promise. **Journal of Economic Literature (JEL)**. v. XXXVII, 1999.
- PAXTON, Julia; CUEVAS, Carlos. **Outreach and sustainability of member-based rural financial intermediaries**. World Bank, Aug. 1997. (mimeo).
- REINKE, J. **Variations in micro**: finance design. Disponível em: <<http://www.soc.titech.ac.jp/icm/govern/mfi-design.html>>, 2000.
- SEIBEL, Hans Dieter. Agricultural Development Banks: close them or reform them? **Finance and Development**, v. 37, n. 2, Jun. 2000.
- \_\_\_\_\_. Microfinance for the poor. Outreach vs institutional viability some observations. **Development Research Center Working Paper**. University of Cologne, 1998-1999.
- STIGLITZ, J. E. Governo, mercado financeiro e desenvolvimento econômico. **Revista Brasileira de Economia**, v. 44, n. 3, 1990.
- WORLD BANK. **A worldwide inventory of microfinance institutions**. Disponível em: <<http://www-esd.worldbank.org/html/esd/agr/sbp/>>, s/d.
- YARON, Jacob; BENJAMIN, M.; PIPREK, G. **Rural finance**: issues, design and best practice. Washington: World Bank, 1997.