

Texto para Discussão

Série Economia

TD-E / 25 - 2001

O Microcrédito e o Financiamento Rural: Mecanismos e Gestão

Prof. Dr. Rudinei Toneto Jr

Prof. Dr. Amaury Patrick Gremaud

O Microcrédito e o Financiamento Rural: Mecanismos e Gestão

Rudinei Toneto Jr.¹

Amaury Patrick Gremaud²

Resumo:

O funcionamento do sistema financeiro tradicional leva a 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 problemas 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 do artigo é discutir o microcrédito, os mecanismos utilizados para se atingir o público alvo e garantir a qualidade dos ativos e as formas de gestão que fazem com que essas instituições prosperem onde o sistema financeiro falhou. Esta análise pretende subsidiar discussões sobre a reformulação do financiamento rural na economia brasileira.

Palavras Chaves:

Microcrédito, financiamento rural

1. Introdução

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 neste não se aliena a mercadoria transacionada, o dinheiro, mas apenas a empresta, necessitando portanto de um re-pagamento para encerrar a transação. O grande problema na transação completa é a existência de informações assimétricas, em que o tomador de recursos possui melhores condições de avaliar o risco do re-pagamento do que o prestador (Stiglitz e Weis, 1981). Este 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 risco³. O segundo problema – o risco moral – ocorre após a transação e decorre da possibilidade do tomador se engajar em atividades que vão contra os interesses do prestador diminuindo a probabilidade de re-pagamento.

De forma a atenuar os problemas de seleção adversa e risco moral, os intermediários financeiros se apoiam em mecanismos de seleção e monitoramento (Stiglitz, 1990). Os mecanismos de seleção são utilizados 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 destas funções imprime uma série de características às transações financeiras: elaboração de contratos complexos, com cláusulas restritivas e

¹ Prof. Dr. do Departamento de Economia FEA/USP-RP. Pesquisador do Laboratório de Descentralização e Desenvolvimento Local da FEA/ USP-RP.

² Prof. Dr. do Departamento de Economia FEA/ USP-RP e do PROLAM/USP. Pesquisador do Laboratório de Descentralização e Desenvolvimento Local.

³ Esta questão ficou conhecida na literatura como o “problema dos limões” (Akerloff, 1970).

exigência de garantias, produção interna de informações (seções de análise de crédito e monitoramento de ações), entre outras. Isto implica em custos e um caráter conservador do sistema financeiro, excluindo segmentos em que tais custos são elevados ou que não possuam garantias suficientes para minimizá-los. Este é o caso de determinadas atividades dentro do setor agrícola, do setor informal e das pequenas empresas.

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: a população rural tende a ser mais pobre que a urbana; baixa densidade populacional, operações em pequena escala, ausência de colaterais adequados, mercados fragmentados e isolamento (falta de comunicação e integração com outros mercados), criando barreiras às informações e limitando a diversificação de riscos, sazonalidade e elevadas flutuações de renda, entre outros. (Yaron; 1997:18). Este 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 instituições financeiras públicas para atingir as camadas excluídas. Estas políticas apresentavam uma série de problemas: focalização, alcance e eficiência. Em muitos casos o crédito não atingia o público alvo da política, favorecendo camadas de renda mais elevada. Ou ainda, como a origem dos recursos era pública não se colocava 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 uma série de transformações neste 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 descentralizadas específicas e arranjos financeiros alternativos que viabilizassem o acesso das camadas excluídas ao crédito, diminuindo o racionamento e a dependência de agiotas.

Esta preocupação com o acesso ao crédito norteou o surgimento de várias experiências inovadoras de financiamento rural, merecendo destaque o “microcrédito”. O objetivo destas 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. Assim, a questão é saber como, trabalhando com um público que, em geral, não possui “colateral”, demanda pequenas quantidades, representa um elevado custo de transação e possui poucas “informações”, estas instituições são viáveis, isto é, possuem uma baixa taxa de inadimplência, são pouco dependentes de subsídios e conseguem um elevado alcance do público alvo⁴.

O objetivo desse texto é discutir o microcrédito enquanto forma de financiamento e os mecanismos utilizados pelas instituições em termos de gestão e incentivos que garantem um elevado alcance e sustentabilidade do mecanismo. Estas anotações pretendem contribuir para a rediscussão do financiamento do pequeno produtor rural e de outros segmentos excluídos do sistema financeiro no Brasil.

⁴ Existem exemplos de instituições de microcrédito 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.

1. Os Mecanismos da Microfinanças: Princípios e Instituições

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

No meio rural o principal questionamento surgiu da incapacidade do sistema bancário convencional em chegar ao pequeno agricultor, problema não resolvido pelos bancos públicos, questionados tanto pela dependência crescente de recursos orçamentários (acarretando um baixo incentivo à disciplina nas atividades de empréstimo - empréstimos vistos como doação - e elevados custos operacionais), como por possuírem um baixo alcance devido a forte centralização das decisões (gerando incertezas quanto ao impacto das grandes quantidades de crédito direcionados para a agricultura e 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 possibilidade deste 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 eles adquirirem fatores de produção que seriam utilizados no auto-emprego e no auto-sustento.

Deve-se notar, porém, que, enquanto uma transação financeira, o microcrédito enfrenta problemas semelhantes a qualquer outra transferência de recursos: informação assimétrica, custos de transação, racionalidade limitada, oportunismo etc. 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, com o recurso a re-pagamentos freqüentes com renovações de empréstimo quando necessário.

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

Nestas experiências, observa-se, em primeiro lugar, uma grande mudança do foco, o qual muda 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. Estas instituições locais podem ser “empresas” separadas juridicamente ou não, mas mesmo não sendo separadas juridicamente, elas se constituem em centros autônomos e responsáveis pelos créditos por eles administrados, mesmo que os recursos não sejam por eles levantados. Estes podem assumir várias formas: ONG’s, cooperativas de crédito, associações de poupança, bancos comerciais etc..

Estes agentes podem ser separados segundo a fonte dos recursos. Por um lado, temos os intermediários que levantam recursos junto à própria comunidade e repassam na forma de empréstimos para seus membros. Por outro lado, temos as entidades que são repassadoras de recursos de outras origens, tanto doações como empréstimos.⁵ Note-se que várias instituições começaram apenas como repassadoras de recursos e só depois passaram a captar poupanças.

Uma outra diferença referente a estas entidades é seu estatuto jurídico. Elas podem ser estatais, públicas não estatais ou privadas. 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 uniões creditícias ou associações de poupança). As entidades mais antigas são justamente estas uniões creditícias. Estas são instituições não lucrativas de propriedade dos próprios membros com base em participações acionárias, as decisões internas (regras, lideranças) são tomadas por membros usando votação individual e os fundos próprios são utilizados para empréstimos individuais aos membros, sendo estes fundos levantados pela poupança dos próprios membros. São, assim, empreendimentos com um foco inicial na poupança.

Do outro lado os bancos municipais foram desenvolvidos nos anos 80 para atender especialmente os muito pobres. Esta forma é também adotada por várias ONGs internacionais diretamente ou com instituição de repasse de recursos por elas captados (*FINCA*, *CARE*, *ActionAid*). São empresas comandadas por grupos, muitas vezes com forte participação da comunidade local. Originalmente recebem primeiro recursos externos e depois gradualmente passam a ter recursos próprios (poupança), buscando sua autonomia. Há ainda várias possibilidades, algumas tem uma abordagem minimalista – foco só em fornecer serviços financeiros, outras possuem um leque mais amplo com ênfase em treinamento e desenvolvimento dos empreendimentos financiados.

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 às suas agências de atuação local, mas 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 público⁶. Várias são as justificativas para este ponto: 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; as instituições que não dependem de doações possuem maior autonomia administrativa, o alcance pode ser ampliado por trabalharem com um *funding* crescente etc.

Com base nisso, Seibel (1998) argumenta que as microfinanças não devem se resumir ao repasse de recursos, mas têm que estimular o melhor uso e incentivar e viabilizar

⁵ Pode-se distinguir os dois tipos de entidade com base na idéia de *saving first x credit first*.

⁶ Ver, por exemplo Fruman & Paxton (1998) e Paxton & Cuevas (1997)

mecanismos de acumulação de poupança pela população de baixa renda. A importância dos mecanismos de poupança pela população alvo das microfinanças é que o microcrédito pode tornar-se independente de fontes externas (recursos de doadores e governos). E, 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, permite a melhor distribuição do consumo, enfim, provê uma série de serviços que podem aumentar o bem-estar e inclusive racionalizar os dispêndios possibilitando, desta maneira, o crescimento da renda (ver também Yaron, 1997:114).

2. 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 estes objetivos é extremamente complicado, tanto pelas dificuldades inerentes às metodologias de avaliação de impacto, como pelas especificidades do crédito enquanto instrumento de desenvolvimento.

A performance das instituições de financiamento rural (IFR) é uma boa *proxy* para se avaliar o impacto dos programas. Esta deve ser medida sob dois aspectos: alcance e sustentabilidade. O alcance refere-se ao grau em que se atinge o público alvo do programa e atende suas necessidades financeiras. A auto-sustentabilidade refere-se à capacidade da IFR conseguir gerar os serviços financeiros com base na própria geração de recursos, isto é, sem ter que recorrer a doações, subsídios ou aportes de recursos do setor público, ou seja, decorre da capacidade da 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 apenas olhando o seu resultado, pois este pode estar refletindo subsídios/subvenções recebidas. Para avaliar o desempenho das instituições criou-se um índice denominado Índice de Dependência de Subsídios (SDI). Este é uma relação entre o total de subsídios recebidos ao longo de um ano e a receita anual média de juros. Este índice nos diz de quanto deveria ser aumentada a taxa de juros dos empréstimos para garantir a independência da instituição em relação aos subsídios (ver Yaron et alli (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), 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; 1996:2):

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

Os valores que estes 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%; CF e II dependerá das taxas de juros vigentes em cada país; K de 5 à 15% para propiciar um crescimento.

Para atingir uma baixa taxa de inadimplência, deve-se recorrer a um 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 a qualidade da gestão. Independente 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: baixos custos administrativos, alta qualidade dos ativos (baixa taxa de inadimplência) etc. 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, assistência técnica etc. 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 levando a uma baixa disciplina financeira. Apesar da maior parte dos programas colocar a autonomia financeira como um dos princípios, esta ainda depende, em grande parte, do repasse de recursos ou 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, onde estão definidos claramente os poderes e as responsabilidades dos agentes envolvidos na gestão e supervisão das IFR. A regulação e supervisão dependerá do tipo de instituição, dos serviços oferecidos e do porte. Esta pode variar desde uma 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 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. Esta autonomia é importante já que impede o uso “político” das IFR e permite que os gestores atuem no sentido de atingir os objetivos e sejam cobrados por eles.

Para conseguir o alcance esperado, as IFR devem conhecer as demandas (necessidades financeiras) do público alvo e possuir flexibilidade suficiente para poder 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; 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, seguros etc.), é provável que os clientes precisem de outras ações – educação, treinamento, entre outras. Muitos estudos concluem que o microcrédito deve ser combinado com outros instrumentos para ser uma política eficaz. Em muitos programas de microcrédito existe uma ligação entre treinamento e crédito o que facilita a seleção e melhora a capacidade de pagamento. (Reinke: 2000:8) Além de treinamento, muitas vezes requer-se ações para facilitar a inserção dos produtores no mercado, entre outras. Ou seja, o combate a 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, dificuldade de compreensão de contratos); na definição de produtos e na escolha das estratégias de provisão dos serviços.

Outro ponto importante se refere às melhores formas de obter informações e garantir o *enforcement* junto a determinada comunidade, uma vez que nessas operações persistem os problemas da informação assimétrica. Em primeiro lugar, procura-se definir estrutura de empréstimos de acordo com as necessidades da comunidade, por exemplo, periodicidade do fluxo de caixa. Em segundo lugar, 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 tornar proibitiva as operações de empréstimo. Uma forma bastante utilizada pelas instituições que operam em termos locais é transferir parcela desta responsabilidade para a comunidade, beneficiando-se do “capital social”, além de criar uma estrutura de incentivos ao pagamento, 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 monitoramento estão sob sua responsabilidade. Assim, além de ser necessário uma ampla qualificação, deve haver uma estrutura de incentivos adequada, vinculada tanto ao nível de operações como à qualidade das mesmas, e um constante acompanhamento de sua performance. É importante que o agente tenha vínculos com a comunidade de tal forma a compatibilizar o seu objetivo pessoal com o da comunidade. Este relacionamento com a comunidade contribui para diminuir os custos de seleção (obtenção de informações), mas por outro lado pode gerar problemas relacionados ao clientelismo.

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

3. Mecanismos de incentivo

Os programas de microfinanças utilizam novas estruturas de gerência, novos tipos de contratos e novas atitudes que visam reduzir os custos de transação com a seleção, o monitoramento e o alcance e gerar incentivos corretos aos tomadores que diminuam a 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 este tipo de empréstimo que permite construir um programa de financiamento em torno do “capital social”, sem o recurso às garantias tradicionais, viabilizando-se empréstimos onde os ativos físicos são limitados. Mas este não é o único mecanismo que diferencia os contratos de microfinanças, estes recorrem a um conjunto de incentivos dinâmicos (por exemplo empréstimos progressivos), a pressões por pagamentos, a um melhor acompanhamento dos tomadores, a pagamentos regulares em curto espaço de tempo e a outras formas de colateral (exigência de poupança, seguros).

Em relação aos **empréstimos em grupo**, a idéia básica é que dificuldades ou fragilidades individuais podem ser superadas pela responsabilidade e segurança coletivas propiciadas 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, diminuir custos de transação e monitoramento, potencializar a área de trabalho e o número de clientes por agente de crédito etc. 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 o grupo 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 dominar entre as instituições de microcrédito, pois indivíduos que não apresentariam capacidade de endividamento isoladamente passam a ter 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 risco⁷, 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 a parte do monitoramento é feita pelo próprio grupo que, para diminuir o risco de sanção ou ter que 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 prestador. Isso acontece, segundo a autora, porque o monitoramento entre os tomadores é mais eficiente que o monitoramento do prestador, mesmo quando ambos têm acesso à mesma tecnologia de monitoramento. O monitoramento feito pelo prestador é menos eficiente, porque os tomadores têm que compensar o prestador pelo custo de monitoramento 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 tomarem 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, isto pode estimular os demais a também assumirem maiores riscos (ver Pinheiro,1998)

Apesar do microcrédito ser, em geral, associado aos empréstimos em grupo, grande parte das instituições operam com empréstimos individuais (Banco *Rakyat*, Banco *Sol*, entre outros) e se utilizam 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 elege 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. Este incentivo será ainda maior se o tomador vislumbrar um fluxo crescente de empréstimos. Para que este incentivo funcione, o tomador 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 outra fonte, 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 dessas se assenta na possibilidade de oferecer serviços financeiros a uma taxa mais atraente que os competidores (que não conseguem atender esses segmentos). Se a taxa de

⁷ 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).

juros for excessivamente alta e os lucros desse modelo passarem a atrair outros bancos, a competição diminuirá os incentivos ao pagamento. O sucesso alcançado pelo Banco *Sol* e pelo Banco *Rakyat*, por exemplo, atraiu novos bancos para este segmento.

Quanto à mobilidade, quanto mais fácil for o deslocamento das pessoas, maior a dificuldade de se pegar os inadimplentes. Assim, quanto maior o vínculo dos indivíduos com uma dada comunidade, maior o poder dos incentivos. Assim, pelas experiências, este 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 final determinado. Ao se conhecer o limite de empréstimo, isto é, o final do incentivo, cria-se um estímulo a não se pagar no último período, e por interação, também nos períodos anteriores. Assim, para se ter o incentivo ao pagamento, ou o final deve ser incerto, ou deve haver regras de passagem para outros programas de financiamento.

Esta técnica do empréstimo crescente busca deixar o tomador “faminto” de capital, assim cria um incentivo ao pagamento em dia, eliminando o oportunismo. Isto diminui o risco da instituição, pois na maior parte dos casos não se possui um histórico de pagamentos do tomador, já que este raramente teve acesso ao crédito. Os empréstimos progressivos servem para criar este histórico e passar a basear a disponibilidade de crédito para o indivíduo com base na sua capacidade de pagamento. Constitui-se, portanto, uma forma de testar e selecionar os clientes. Deve-se notar, porém, que este 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 se utilizam da coleta de pagamentos regulares de pequenas quantias que inicia logo após a liberação da verba. Este 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, permite ao banco tomar conta do fluxo de caixa do tomador antes que ele seja consumido. Como neste 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, assim como desenvolver o crédito em áreas caracterizadas por atividades tipicamente sazonais. Esse sistema amplia os custos de transação, só sendo viável onde os custos de locomoção sejam relativamente baixos, ou seja, em regiões com elevada densidade demográfica que torne fácil a coleta dos pagamentos.

Várias instituições de microcrédito exigem colateral típico em seus empréstimos (por exemplo o Banco *Rakyat*), outros buscam desenvolver “**colaterais substitutos**”. Entre estes últimos destacam-se: constituição de seguros, poupança compulsória, vinculação do montante de empréstimo ao montante de poupança etc. 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 de grupo que vai para uma conta de poupança do grupo para cobrir eventuais problemas. Esta poupança é remunerada com taxas reais de juros positivas, mas inferior a taxa dos empréstimos, podendo os indivíduos utilizar os recursos após a liquidação do empréstimo. Note-se que estas reciprocidades fazem com que a taxa de juros efetiva do empréstimo seja maior do 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: 7), 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: exclui tomadores potenciais, limita a expansão do crédito e parece contradizer a lógica do micro-empréstimo”. (REINKE; 2000: 7). A exigência de poupança pode ser vista também como uma fonte de lucros para a instituição, dado 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”.

Este 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 do que os das operações de maior escala com que operam o sistema financeiro tradicional.

Deste modo, 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 prestam serviços financeiros: coleta de poupança, concessão de empréstimos etc. Grande parte do problema informacional desaparece nestas pequenas comunidades pelo conhecimento das pessoas (relações pessoais). O microcrédito também se ancora, de certa forma, neste 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 do 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.

4. Comentários Finais

O artigo discutiu o microcrédito para avaliar quais são os fatores que possibilitam que as instituições financeiras que operam com este mecanismo consigam simultaneamente o alcance e a sustentabilidade. O primeiro aspecto relevante refere-se à gestão. A preocupação não deve ser colocada no custo do empréstimo mas no acesso. Requer-se uma correta formação da taxa de juros, estimular a captação de recursos para ter uma menor dependência de repasses, mecanismos de cobrança e coleta eficientes, seleção apropriada dos tomadores. Um aspecto importante refere-se ao aproveitamento do “capital social” como uma forma de reduzir o custo de transação e a criação de mecanismos de incentivo ao pagamento. A estratégia deve basear-se em uma ampla descentralização com uma ampla participação da comunidade beneficiária. O sucesso alcançado por essas estratégias em termos mundiais justifica o esforço de se entender melhor este mecanismo e avaliar a possibilidade de sua implantação no Brasil.

5. BIBLIOGRAFIA

- AKERLOFF, G. A. **“The Market for Lemons: quality uncertainty and the market mechanism.”** Quarterly Journal of Economics, 84, 1970. pp. 488 – 500.
- CGAP/WB (Consultative Group to Assist the Poorest of World Bank). **Format for Appraisal of Microfinance Institutions.** CGAP Secretariat, outubro, 1998
- CUEVAS, C. E. **“Credit Unions in Latin America: Recent Performance and Emerging Challenges”.** In: <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, mimeo, may, 1998.
- MADAJEWICKS, M. **“Capital for the Poor: The Effect of Wealth on the Optimal Credit Contract.”** Columbia University. Junho, 1999.
- MORDUCH, Jonathan **“The Microfinance Promise”** In: Journal of Economic Literature. Vol. XXXVII, 1999.
- PAXTON, Julia & CUEVAS, Carlos **“Outreach and sustainability of member-based rural financial intermediaries”** World Bank, mimeo, august, 1997.
- REINKE, J. **Variations in Micro – Finance Design.** In: <http://www.soc.titech.ac.jp/icm/govern/mfi-design.html> 2000
- SEIBEL, Hans Dieter. **“Agricultural Development Banks: close them or reform them?”** In: Finance and Development. Vol. 37, n.º 2, junho, 2000.
- SEIBEL, H. D. **“Microfinance for the Poor. Outreach vs Institutional Viability some observations.”** In: University of Cologne DRC WP n.º 1998-9
- STIGLITZ, J. E. **“Governo, Mercado Financeiro e Desenvolvimento Econômico”** in Revista Brasileira de Economia, vol. 44, n.º 3, 1990.
- STIGLITZ, J. E. e WEISS, A. **“Credit Rationing in Markets with Imperfect Information”** The American Economic Review, vol. 71, n.º 3, 1981
- WORLD BANK **“A Worldwide inventory of microfinance institutions”** in: <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.