

# Instituições de microfinanças: atores na implementação da inclusão financeira no Brasil

Microfinance institutions: actors in the implementation of financial inclusion in Brazil

Ligia Greatti<sup>1</sup> e Vilma Meurer Sela<sup>2</sup>

Recebido: 13/10/2017

Aprovado: 19/11/2017

Publicado: 19/12/2017

Processo de Avaliação: *Double Blind Review*

## RESUMO

Este artigo tem como objetivo apresentar o setor de microfinanças e a sua importância para o processo de inclusão financeira no Brasil. Sua proposta é proporcionar um melhor entendimento sobre quais são as instituições de microfinanças que atuam como canal de acesso a serviços financeiros, tendo como eixos norteadores a redução da desigualdade social e o desenvolvimento local. O estudo realizado pode ser caracterizado de caráter descritivo-qualitativo, sendo utilizada para a coleta de dados fontes secundárias, por meio da pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica contribuiu para o entendimento teórico sobre tema, que envolve inclusão financeira, microfinanças e as instituições participantes do processo. A pesquisa documental foi realizada com base em leis, resoluções, contratos, normas, relatórios das instituições e demais documentos que se mostraram relevantes. Os dados foram analisados de forma qualitativa, por meio da análise de conteúdo. A pesquisa mostrou que os atores envolvidos no processo de inclusão financeira podem ser classificados em três níveis (macro, meso e micro) e que os atores do nível micro são as instituições que prestam serviços de microfinanças (IMFs). Tais instituições apresentam uma alta capilaridade, fazendo com que os serviços financeiros alcancem a população de baixa renda e microempreendedores, contribuindo assim para o desenvolvimento local.

**Palavras-chave:** Inclusão Financeira; Microfinanças; Instituições.

---

<sup>1</sup> Doutora em Administração Pública e Governo Universidade Estadual de Maringá. Brasil. Contato: [lgreatti@uem.br](mailto:lgreatti@uem.br)

<sup>2</sup> Doutora em Administração Pública e Governo. Universidade Estadual de Maringá. Brasil. Contato: [ymsela@uem.br](mailto:ymsela@uem.br)

## ABSTRACT

This article aims to present the microfinance sector and its importance to the process of financial inclusion in Brazil. Its purpose is to provide a better understanding of the microfinance institutions that act as a channel for access to financial services, with a focus on reducing social inequality and local development. The study carried out can be characterized in a descriptive-qualitative character, being used for the collection of data secondary sources, through bibliographical and documentary research. The bibliographic research contributed to the theoretical understanding on the subject, which involves financial inclusion, microfinance and the institutions participating in the process. The documentary research was carried out based on laws, resolutions, contracts, norms, reports of the institutions and other documents that were relevant. The data were analyzed in a qualitative way, through content analysis. The research showed that the actors involved in the financial inclusion process can be classified into three levels (macro, meso and micro) and that the actors at the micro level are institutions that provide microfinance services (MFIs). These institutions have a high capillarity, making financial services reach the low income population and microentrepreneurs, thus contributing to local development.

**Keywords:** Financial Inclusion; Microfinance; Institutions.

## INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, a questão do acesso de populações de baixa renda a serviços financeiros tem sido tema de destacada importância nos meios acadêmicos e no debate sobre políticas públicas. Diversos autores vêm estudando essa temática, como Bader e Savoia (2013), Cacciamali, Chahad e Tatei (2008), Gonzalez e Driusso (2008), Lima, Carvalho e Vidal (2008), Soares e Melo Sobrinho (2012), entre muitos outros, além do Banco Central do Brasil, que desenvolve estudos de grande representação na área. A importância do tema está diretamente vinculada ao papel dos serviços financeiros como agente redutor da pobreza e da desigualdade social. De acordo com Beck (2015) esses serviços são caracterizados como serviços de microfinanças, como sendo tentativas de prestar serviços financeiros às famílias e às microempresas que estão excluídas dos serviços bancários comerciais tradicionais. Normalmente são indivíduos de baixa renda, autônomos ou informalmente empregados, sem propriedade formalizada em seus ativos e com documentos de identificação formal limitada. Dentre os serviços financeiros que trazem a finalidade de redução da pobreza, os considerados principais são a poupança, o crédito e o seguro, constituídos de pequenos valores.

No Brasil, em particular, muito se tem discutido sobre a importância de aumentar essa relação entre prestação de serviços microfinanceiros e redução da pobreza, o que pressupõe, também, democratizar o crédito para parcelas mais humildes da sociedade brasileira, que é praticamente excluída do sistema bancário tradicional. A ausência de uma conta bancária, símbolo da cidadania capitalista, para grande parte dos brasileiros é uma triste realidade, e várias são as causas, desde a incapacidade de esses usuários absorverem o custo de manutenção até o fato de que eles, em geral, são desprovidos dos chamados colaterais, ou seja, não dão retorno desejado e tampouco possuem garantias compatíveis com as exigências do sistema. Portanto, não despertam interesse dos maiores agentes, que, nas decisões de abrir agências ou postos de atendimento, levam em conta a maximização do retorno (SOARES; MELO SOBRINHO, 2008).

Os serviços de microfinanças aparecem nesse contexto como uma prestação de serviços financeiros adequados e sustentáveis para a população de baixa renda, ou seja, às famílias e às microempresas tradicionalmente excluídas do sistema financeiro tradicional, com utilização de produtos, processos e gestão diferenciados (BECK, 2015; CACCIAMALI; CHAHAD; TATEI, 2008). Esses autores, Coelho (2005) e outros pesquisadores brasileiros mais recentes sugerem que microfinanças abrangem a provisão de serviços financeiros voltados para os pobres, lidando com depósitos e empréstimos de pequena monta, independentemente da possível destinação do crédito tomado. Cacciamali, Chahad, Tattai (2008) complementam, dizendo que os programas de microfinanças devem ter como objetivo estender os serviços financeiros aos estratos pobres da população e citam como exemplo de serviços financeiros o acesso ao crédito, a oferta de diversos tipos de seguro, poupança, remessa de divisas, entre outros.

Assim, este artigo tem como objetivo apresentar os atores do setor de microfinanças envolvidos no processo de inclusão financeira no Brasil. De forma mais específica, sua proposta é identificar e classificar os atores, descrevendo quais são as instituições que atuam como agentes implementadores nesse processo de inserção da população mais carente no sistema financeiro nacional. Desta forma, proporcionar um melhor entendimento sobre quais são as instituições implementadoras da inclusão financeira, ou seja, que atuam como canal de acesso e uso das microfinanças, tendo como eixos norteadores a redução da desigualdade social e o desenvolvimento local. Este tema tem

despertado o interesse de muitos pesquisadores, pois envolve o desafio de contribuir para a redução da desigualdade social por meio da inclusão da população de baixa renda no sistema financeiro tradicional, oferecendo serviços de microfinanças. No entanto, são poucos os estudos realizados no Brasil sobre esta linha de pesquisa, que explora os princípios da microfinanças em um processo voltado a inclusão financeira. Isso se deve ao fato da inclusão financeira ser um processo recente no Brasil e estar em constante transformação, não sendo constituída ainda como uma política pública.

Visando cumprir o objetivo proposto, este artigo está estruturado em quatro seções principais, além da introdução, presente na primeira seção. Na segunda seção são apresentados os conceitos e bases teóricas sobre microfinanças e inclusão financeira. Na terceira seção são apresentados os procedimentos metodológicos adotados. Na seção quatro são descritos os atores presentes no processo de inclusão financeira no Brasil, bem como as instituições de microfinanças, que desenvolvem o papel de implementação da inclusão financeira. Na quinta seção são feitas as considerações finais, seguidas das referências utilizadas no artigo.

## **1 MICROFINANÇAS E SUA IMPORTÂNCIA PARA O PROCESSO DE INCLUSÃO FINANCEIRA**

Muito se tem discutido nas últimas décadas sobre a expansão da microfinanças como instrumento capaz de conduzir a inclusão financeira no Brasil. As microfinanças compreendem os serviços financeiros destinados à população de baixa renda, com vistas a ampliar a capacidade de investimento deste público. Sua função principal é aumentar a capilaridade do sistema financeiro em seus diversos segmentos, levando os serviços financeiros (bancarização, microcrédito, micropoupança, microseguro) a regiões menos assistidas e permitindo seu acesso pela população mais carente, por meio de custos reduzidos.

Diversas instituições financeiras trabalham no sentido de tentar fazer com que seus serviços cheguem até regiões mais carentes e, portanto, menos assistidas pelo sistema financeiro convencional. Cacciamali, Chahad, Tatei (2008) apontam três justificativas sobre

a necessidade da expansão das microfinanças e a sua absorção, quando houver escala, pelos bancos comerciais. A primeira justificativa refere-se ao fato de que as microempresas representam um segmento chave para a manutenção do emprego, especialmente dos trabalhadores menos qualificados. O segundo argumento diz respeito à utilização do microcrédito como um instrumento para mitigar a situação de pobreza, e o terceiro ponto enfatiza o acesso ao crédito como motor do desenvolvimento econômico.

No entanto, Beck (2015) relaciona algumas barreiras importantes para a prestação dos serviços financeiros. Quanto ao microcrédito, uma barreira importante para que os credores cheguem a segmentos de baixa renda da população doméstica e empresarial, ativos na economia informal, são as assimetrias de informação que resultam em risco excessivo. As garantias utilizadas para ultrapassar tais assimetrias de informação no sector financeiro formal não estão disponíveis. Uma das técnicas tradicionais de concessão de empréstimos de microcrédito foi, por conseguinte, o empréstimo de grupo, em que a responsabilidade pelo reembolso do empréstimo é partilhada entre um grupo de credores, reduzindo o risco da inadimplência.

Outra barreira enfrentada é a exigibilidade limitada dos créditos, dada a ausência de garantias e os altos custos legais relativos ao montante do empréstimo. Quanto à poupança, os indivíduos de baixa renda enfrentam barreiras diferentes para acessar a poupança formal, algumas das quais refletem barreiras similares a outros serviços financeiros, enquanto outras são específicas à poupança. Especificamente, Beck (2015) distingue entre barreiras relacionadas a (i) geografia, (ii) custo de transação, (iii) requisitos de documentação, (iv) constrangimentos comportamentais e (v) falta de conhecimento ou educação financeira. Quanto aos seguros, a oferta de produtos formais, por sua vez, é influenciada por custos e riscos elevados, devido a custos elevados de triagem prévia e custos de verificação no caso de ocorrência e acionamento do seguro. Assim, para o efetivo uso dos serviços de microfinanças é preciso vencer ou derrubar essas barreiras, fazendo com que a população de baixa renda possa usufruir da gama de serviços prestados.

Dentre esses serviços financeiros, o microcrédito se destaca como o principal devido ao fato de levar condições de crédito aos empreendedores mais carentes e informais, proporcionando a inclusão social e financeira. O Microcrédito nada mais é do que a concessão de empréstimos de pequeno montante, ou seja, segundo Nichter, Goldmark e

Fiori (2012), é a concessão de empréstimos de relativamente pequeno valor, para atividade produtiva, no contexto das microfinanças. O microfinanciamento é frequentemente referido como um conceito que inclui técnicas de entrega e produtos que diferem da banca convencional e são projetados especificamente para superar as barreiras que impedem os bancos convencionais de suprirem o mercado de baixa renda (BECK, 2015).

O microcrédito foi idealizado por Muhammad Yunus na década de 1970, tendo por objetivo atender as necessidades das populações mais pobres, caracterizadas pela absoluta falta de acesso ao crédito e demais serviços financeiros. Desta forma, o Microcrédito apresenta-se como uma política de combate à pobreza e inclusão social e financeira. Segundo Yunus (2000), o microcrédito é um empréstimo de baixo valor, oferecido a pessoas que vivem em condições as quais não as permitem adquirir financiamentos por meios dos sistemas convencionais em bancos, por não terem bens que possam ser utilizados como garantias. Este novo modelo de crédito apresentado por Yunus possibilitou muitas pessoas a colocar em práticas projetos e investimentos que possibilitaram aumento de renda e qualidade de vida.

No Brasil, mesmo que tenham sido desenvolvidas algumas experiências desde os anos de 1970, somente após a segunda metade dos anos de 1990 é que este sistema encontrou melhores condições para ser implementado. Em parte, isso ocorreu devido à estabilização econômica e aos diversos programas destinados à erradicação da pobreza, bem como às políticas públicas voltadas à promoção do desenvolvimento local e regional (MATTEI; SILVA, 2012).

Pode-se considerar que o microcrédito no Brasil passou por quatro momentos bastante distintos, marcados pela presença de quatro tipos de constituição societária. Em um primeiro momento, nas décadas de 1970 e 1980, as instituições de microfinanças (IMF) que se desenvolveram no Brasil estavam ligadas a redes internacionais e, por meio dessas parcerias, as IMFs conseguiram absorver metodologias e certa experiência técnica. Num segundo momento, décadas de 1980 e 1990, surgiram muitas organizações da sociedade civil oferecendo serviços de microfinanças, principalmente microcrédito e capacitação em gestão. Essas organizações, com raízes profundas em comunidades carentes, adotaram o microcrédito como forma de estímulo ao desenvolvimento local em suas regiões. Um terceiro momento ocorreu no fim da década de 1990 e começo dos anos 2000, quando iniciativas governamentais, estaduais e municipais foram implementadas, como os Bancos

do Povo. O quarto momento acontece com a Lei nº 10.194/01, que autoriza a criação das SCM, com a entrada do setor privado nesse mercado (MONZONI NETO, 2006). Assim, tem-se quatro momentos que marcam a história do microcrédito: o vínculo com organizações internacionais, o surgimento de organizações da sociedade civil, a entrada de organizações governamentais e a abertura do mercado para o setor privado.

Foi a partir da criação da área de Desenvolvimento Social (em 1996), que o BNDES começou a dar maior importância ao tema das microfinanças. Neste contexto foi criado, em 1998, o Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP), que oferece uma linha de crédito para instituições que trabalham com microfinanças no país. O objetivo geral do programa é a promoção do desenvolvimento institucional e a operacionalização do conceito de microfinanças, visando buscar a constituição de uma rede de instituições capaz de propiciar crédito aos microempreendedores, formais e informais, e às microempresas, que geralmente têm dificuldades de acesso à rede bancária tradicional. Com isso, pretende-se criar novos canais de distribuição dos recursos financeiros, para atacar o problema da geração de emprego e de renda. Desta maneira, o BNDES, além de prover os recursos financeiros, participa das instituições de microcrédito, auxiliando, inclusive, no processo organizacional e gerencial dos programas (MATTEI, s/d).

Em 2005 foi criado o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), institucionalizado pela Lei 11.110, de 25 de abril de 2005, para direcionar recursos ao setor de microcrédito, em consonância à iniciativa do Programa de Inclusão Financeira, coordenado pelo Banco Central do Brasil. No âmbito do PNMPO, o público-alvo do microcrédito são as pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, com renda bruta anual de até R\$120 mil. O programa utiliza metodologia baseada no relacionamento direto com os microempreendedores por meio de agentes de crédito, com atendimento no local de sua atividade.

Soares e Melo Sobrinho (2008) definem a atividade de microcrédito como aquela que, no contexto das microfinanças, se dedica a prestar esses serviços exclusivamente a pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de pequeno porte, diferenciando-se dos demais tipos de atividade microfinanceira também pela metodologia utilizada, bastante diferente daquela adotada para as operações de crédito tradicionais. É entendida como principal atividade do setor de microfinanças pela importância para as políticas públicas de superação da pobreza

e também pela geração de trabalho e renda. De acordo com Miguel (2012), o microcrédito é abordado não como tema exclusivamente econômico, mas como um programa governamental que representa um projeto de caráter social implantado via mercado financeiro.

O sistema de microcrédito, segundo Lima, Carvalho e Vidal (2008), não se baseia em garantias ou bens, mas em análise socioeconômica dos clientes que pretendem montar ou ampliar uma atividade que lhes dê retorno garantido, ou seja, que lhes proporcione uma renda efetiva, ainda que modesta. E o diferencial maior em relação ao sistema tradicional de financiamento, segundo os autores, é que o cliente não precisa necessariamente ir até ao banco para contratar um empréstimo, mas, sim, os “agentes de crédito” é que vão até os clientes. Tais agentes de crédito são os responsáveis pela análise socioeconômica dos clientes, que serve de base para a decisão de concessão ou não do financiamento pleiteado.

O agente de crédito se torna uma das principais inovações do microcrédito, dentre outras citadas por Gonzalez e Driusso (2008), como:

- Empréstimos em grupo: que podem ser definidos como arranjos feitos por indivíduos que não dispõem de garantias tradicionalmente demandadas pelo sistema bancário, e formam, espontaneamente, um grupo cujo objetivo é a obtenção de empréstimos. Cada membro do grupo recebe determinado valor e, simultaneamente, garante os empréstimos dos demais, e em caso de inadimplência de um dos membros, os demais devem pagar a parcela correspondente, sob pena de não receberem mais créditos.
- O agente de crédito: profissional responsável pelo levantamento de dados sobre tomadores de crédito, acompanhamento e auxílio a clientes, emissão e análise de relatórios técnicos e recuperação de crédito de tomadores inadimplentes. O agente de crédito é o principal responsável pela inserção do microcrédito em uma determinada comunidade.
- Empréstimos progressivos: constitui um incentivo dinâmico fundamental à administração do risco das operações de microcrédito, pois os empréstimos começam com valores reduzidos e, conforme haja assiduidade nos pagamentos, os montantes aumentam.
- Frequência de pagamentos: o importante é que os pagamentos dos empréstimos estejam sintonizados com o fluxo de caixa dos empreendimentos financiados, em

conformidade com a famosa “regra de ouro” de casamento de prazos, proposta pela administração financeira.

A expansão das microfinanças é fundamental para que o conceito de sustentabilidade passe da retórica à prática, e as experiências inovadoras mostram que a maioria dos pobres, geralmente excluídos do financiamento formal, pode, de fato, representar um nicho de mercado rentável para serviços bancários, com benefícios para a sociedade. Em 2005, no Brasil, a relação Empréstimos/PIB era de 31%, ou seja, 31% do valor do PIB eram concedidos em forma de empréstimos. Já nos EUA, Reino Unido, China, Alemanha, Japão e França, era de 260%, 166%, 115%, 112%, 99%, 94% respectivamente. Onde se observa que essa relação é sempre mais elevada em economias mais desenvolvidas (SOARES; MELO SOBRINHO, 2008, p. 45).

Resultados positivos para melhorar a qualidade de vida da população mais carente já começam a ser notados, mas combater as desigualdades sociais no Brasil não é tarefa das mais fáceis, diante de sua incômoda persistência, em níveis inaceitáveis, ao longo da história brasileira. A exclusão financeira se mostra um problema público que contribui para a desigualdade social e promover a inclusão financeira tem sido um aspecto discutido desde muitas décadas. Para essa difícil tarefa de promover a inclusão financeira da população é preciso contar com a participação de diversos atores, governamentais e não-governamentais, envolvidos em um processo de interação para esse determinado fim.

## 2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Em linhas gerais, este estudo pode ser caracterizado como descritivo-qualitativo. Diferente da pesquisa quantitativa, que se distancia para produzir o conhecimento por meio da representatividade, a pesquisa qualitativa se aproxima do objeto para analisar em profundidade. São simplesmente diferentes em termos de objetivo de pesquisa. O pesquisador é considerado parte integrante do processo de conhecimento. Ele interpreta os fenômenos, atribuindo-lhes um significado. (GIL, 2008). As pesquisas qualitativas trazem técnicas interpretativas que procuram descrever, decodificar, traduzir, analisar e de alguma forma chegar a um acordo com o sentido, não a frequência, de determinados

fenômenos que ocorrem naturalmente no mundo social (VAN MAANEN, 1979). Trazem assim maior profundidade e significado, utilizando-se de dados não mensurados e não medindo frequência de acontecimentos.

Os dados foram coletados em fontes secundárias, por meio de pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica contribuiu para o entendimento teórico sobre tema, que envolve inclusão financeira, microfinanças e as instituições participantes do processo. A pesquisa documental fez uso de documentos impressos ou digitais, bem como de informações disponíveis no sítio das instituições estudadas. A verificação de documentos, realizada entre março e maio de 2017, foi baseada em leis, contratos, normas, relatórios das instituições e demais documentos que se mostraram relevantes, mas principalmente em relatórios elaborados pelo Banco Central do Brasil (2009; 2010; 2011; 2012; 2015). Os relatórios do Banco Central do Brasil foram escolhidos como fontes documentais para coleta de dados por apresentarem informações importantes sobre atuação, resultados, desafios e perspectivas do setor de microfinanças no Brasil.

Uma pesquisa qualitativa pode utilizar-se de análise de discurso, de narrativa, de conteúdo e outras técnicas para analisar os dados que coletados. Nesta pesquisa, os dados secundários foram analisados de maneira descritivo-qualitativa por meio da análise de conteúdo. A técnica de análise de conteúdo, segundo Bardin (1979, p. 42), é “um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens”. Quanto ao uso da análise de conteúdo, primeiramente foi feita uma pré-análise dos documentos e a exploração do material para posteriormente seguir com sua análise e interpretação, conforme sugere Bardin (1979) ao colocar os procedimentos necessários para a realização de uma análise de conteúdo.

### **3 ATORES NA IMPLEMENTAÇÃO DA INCLUSÃO FINANCEIRA NO BRASIL**

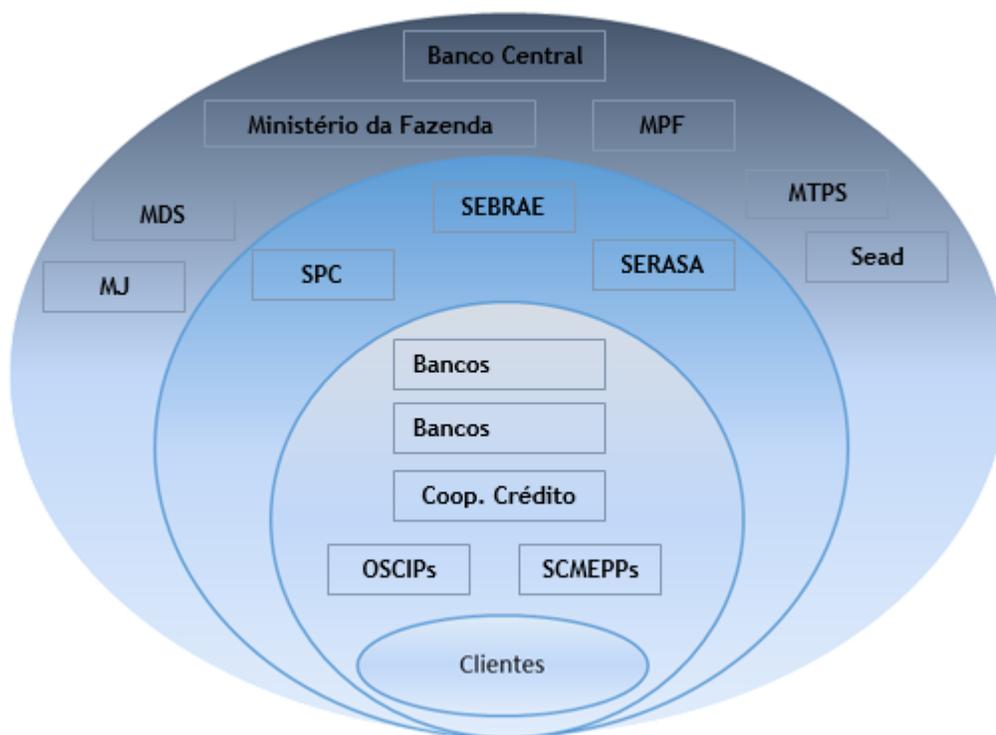
A Inclusão Financeira é um processo recente no Brasil e que ainda está em constante transformação. A consolidação da inclusão financeira no Brasil depende da integração de

atores, tanto governamentais como não governamentais, dedicados à prestação de serviços financeiros que sejam acessíveis à população de baixa renda. Os diversos os atores inseridos nesse processo se articulam de uma forma integrativa, no entanto, por não ser constituída como uma política pública, não existem funções e responsabilidades delimitadas formalmente para eles. Assim, essa seção utiliza o modelo proposto por Helms (2006) na tentativa de identificar e classificar os atores envolvidos no processo de inclusão financeira no Brasil. De acordo com a atuação dos atores identificados, procura descrever quais são as instituições que atuam como agentes implementadores nesse processo de inserção da população mais carente no sistema financeiro nacional.

Helms (2006, p.14) classifica os atores de uma política pública em três níveis de atuação, de forma setorial: macro, meso e micro, como mostra a figura 01. O nível macro é composto pelos atores responsáveis pela estrutura regulatória e é o âmbito no qual ocorrem as formulações de políticas públicas. O nível meso é formado por instituições ligadas à infraestrutura, responsáveis por soluções tecnológicas, logísticas, de risco, de apoio e provedor de capacitação, entre outras. Já o nível micro é constituído por instituições que estão em contato direto com os clientes ou usuários (HELMS, 2006).

Com relação a Inclusão Financeira no Brasil, fazem parte do nível macro instituições como o Banco Central, os ministérios e outros órgãos governamentais envolvidos na política de inclusão financeira. O Banco Central do Brasil é uma instituição-chave para a regulação do sistema financeiro e das instituições bancárias, além de ter um papel fundamental para as diretrizes das políticas de inclusão financeira.

Em 2009, o Banco Central do Brasil (BCB) formulou o projeto Inclusão Financeira, cujo objetivo é repensar, juntamente com os atores envolvidos, o modelo de inclusão financeira no país, com o propósito de prover acesso a serviços financeiros adequados às necessidades da população brasileira. Assim, exerce papel de agente nodal na questão da inclusão financeira no Brasil atualmente, por duas razões fundamentais: reconhecida capacidade em promover reunião e articulação dos diversos atores em torno do tema microfinanças, haja vista o sucesso dos seminários que promove, o que o legitima como potencial articulador de parcerias; e a experiência no exercício de regulação e supervisão do sistema financeiro, função que lhe é peculiar (BCB, 2009).



**Figura 01:** Atores envolvidos nos processos de inclusão financeira no Brasil  
**Fonte:** elaborado pela autora, com base em Helms (2006).

Muitos dos avanços da inclusão financeira resultam da relação estreita entre o Banco Central do Brasil e diversos atores públicos e privados engajados em ações voltadas à adequada inclusão financeira da população, entre os quais estão (i) o Ministério da Fazenda (MF); (ii) o Ministério Público Federal (MPF); (iii) Ministério da Justiça (MJ) e seu Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC); (iv) o Secretaria de Agricultura Familiar e Desenvolvimento (Sead); (v) o Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS); (vi) o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Outros atores são mencionados pelo Banco Central como atores envolvidos, quando se trata de inclusão financeira, como as associações de classe, como a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), a Federação Brasileira de Bancos (Febraban), a Associação Brasileira de Bancos (ABBC), a Associação Brasileira das Sociedades de Crédito ao Microempreendedor e à Empresa de Pequeno Porte (ABSCM), a Associação Brasileira dos Dirigentes de Entidades Gestoras e Operadoras de Microcrédito (ABCRED) e a Associação Brasileira de Instituições Financeiras de Desenvolvimento (ABDE), além do apoio da comunidade acadêmica e de outras entidades, nacionais, como a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE-PR)

e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e internacionais, como a Aliança para Inclusão Financeira (AFI), o Grupo Consultivo de Assistência aos Pobres (CGAP) e a Fundação Bill & Melinda Gates (BCB, 2012).

Dentre os ministérios, destacam-se o Ministério do Trabalho e Previdência Social, Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento (antigo Ministério do Desenvolvimento Agrário) e Ministério da Fazenda como instituições de forte influência no nível macro. Estes ministérios são responsáveis pela coordenação de uma das principais políticas de microcrédito, o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado - PNMPO. A Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento é um importante membro para a promoção do microcrédito rural como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF.

O nível meso é formado por instituições ligadas à infraestrutura do sistema financeiro, responsáveis por soluções tecnológicas, logísticas, de risco, de apoio e provedor de capacitação, entre outras (HELMS, 2006). Sua atuação reduz custos de transação e promove transparência dos serviços. No Brasil, é possível citar a Central de Risco de Crédito do Banco Central do Brasil, o Serasa e o SPC, como instituições que compartilham informação de crédito, e o Sebrae, como instituição de apoio e treinamento.

O nível micro é constituído por instituições que estão em contato direto com os clientes ou usuários da política pública (HELMS, 2006). No caso brasileiro foram identificados como integrantes do nível micro as instituições de microfinanças (IMFs), como os bancos públicos e comerciais, as cooperativas de crédito, as Sociedades de Crédito ao Microempreendedor e à Empresa de Pequeno Porte (SCMEPPs), as OSCIPs, as Organizações Não-Governamentais (ONGs) e os consórcios. Essas instituições são responsáveis por fazer com que os serviços financeiros cheguem ao alcance dos destinatários, e por isso são considerados atores implementadores da inclusão financeira. Este grupo de atores será melhor detalhado no tópico a seguir.

### **3.1. Atores de nível micro: instituições que prestam serviços de microfinanças (IMFs)**

Como atores de nível micro podem ser considerados as entidades ou IMFs, que são entendidas como aquelas pertencentes ao mercado financeiro, especializadas em prestar

serviços de microfinanças (SOARES; MELO SOBRINHO, 2008). São consideradas como canais de acesso que fazem com que os serviços microfinanceiros cheguem ao seu público-alvo, e são constituídas no Brasil na forma de Organizações Não-Governamentais (ONGs), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips), Cooperativas de Crédito, Sociedades de Crédito ao Microempreendedor e à Empresa de Pequeno Porte (antiga SCMs), Fundos Públicos, Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento, Administradoras de Consórcio, além de bancos múltiplos e comerciais, públicos e privados.

A Resolução CMN nº 4.122, de 2 de agosto de 2012, dispõe, entre outros assuntos, sobre a constituição de bancos múltiplos, bancos comerciais, Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento (SCFIs) e demais instituições autorizadas. O Banco Central do Brasil os define da seguinte maneira (BCB, 2010; 2011, p.29; 2015, p.19; BADER E SAVOIA 2013, p. 41):

As ONGs e as OSCIPs são Instituições de Microfinanças não reguladas pelo Banco Central do Brasil, diferente das demais instituições. As OSCIPs, instituídas em 1999, são entidades sem fins lucrativos, que, além de não estarem sujeitas à lei da usura, podendo cobrar taxas de juros do mercado, podem remunerar seus dirigentes, o que as diferem das ONGs de microcrédito. Este fato contribui para promoção de receitas suficientes para fazer frente aos custos, despesas e investimentos, bem como a contratação de profissionais do mercado.

Os Bancos são instituições financeiras privadas ou públicas que realizam as operações ativas, passivas e acessórias das instituições financeiras.

As Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento, também conhecidas por financeiras, são instituições financeiras privadas que têm como objetivo básico efetuar financiamento para aquisição de bens, serviços e capital de giro. A Resolução CMN nº 45, de 27 de dezembro de 1966, dispõe sobre a constituição e o funcionamento de SCFIs.

As Sociedades de Crédito ao Microempreendedor e à Empresa de Pequeno Porte destinam-se a concessão de financiamento e prestação de garantias a pessoas físicas, microempresas e empresas de pequeno porte, com vistas a viabilizar empreendimentos de natureza profissional, comercial ou industrial. A Resolução CMN nº 3.567, de 29 de maio de 2008, dispõe sobre a constituição e o funcionamento de SCMEPPs.

As Administradoras de Consórcio são pessoas jurídicas prestadoras de serviços com objeto social principal voltado à administração de grupos de consórcio, constituída sob a forma de sociedade limitada ou sociedade anônima, autorizada a funcionar pelo Banco Central do Brasil, que atua como mandatária de seus interesses e direitos. O grupo de consórcio é uma sociedade não personificada constituída por consorciados para aquisição de bens ou serviços, por meio de autofinanciamento, com prazo de duração e número máximo de cotas previamente determinados, que visa a coleta de poupança, para possibilitar aos consorciados a aquisição de bens ou serviços. As atividades do sistema de consórcio são reguladas pela Lei nº 11.795, de 8 de outubro de 2008, bem como pela Circular nº 3.433, de 3 de fevereiro de 2009.

As Cooperativas de Crédito são instituições financeiras formadas pela associação livre e voluntária de pessoas, com forma e natureza jurídica próprias, de natureza civil, sem fins lucrativos, constituídas para prestar serviços financeiros de modo mais simples aos seus associados, tais como concessão de crédito, captação de depósitos à vista e a prazo, de recebimentos e pagamentos por conta de terceiros sob convênio com instituições financeiras e de correspondentes no país, além de outras operações específicas e atribuições estabelecidas na legislação em vigor. As Cooperativas de Crédito se dividem em: singulares, que prestam serviços apenas aos respectivos associados, podendo receber repasses de outras instituições financeiras e realizar aplicações no mercado financeiro; centrais, que prestam serviços às singulares filiadas e são responsáveis auxiliares por sua supervisão; e confederações de cooperativas centrais, que prestam serviços a centrais e suas filiadas. Importante destacar a atuação dos bancos cooperativos com objetivo de possibilitar acesso das Cooperativas de Crédito a produtos e serviços bancários não disponíveis a essa modalidade de instituição financeira (câmara de compensação de cheques, reserva bancária, mercado interfinanceiro, demais produtos e serviços). Os bancos cooperativos diferenciam-se dos demais bancos por possuírem, como acionistas-controladores, cooperativas centrais de crédito. Além disso, subordinam-se à legislação e à regulamentação aplicáveis aos bancos comerciais e aos bancos múltiplos em geral. As Cooperativas de Crédito que não integrem sistemas detentores de bancos cooperativos podem manter convênio com instituições financeiras públicas ou privadas, incluindo-se bancos cooperativos, com a finalidade de acessar produtos e serviços bancários não

disponíveis às Cooperativas de Crédito. A Resolução CMN nº 4.434, de 5 de agosto de 2015, dispõe sobre a constituição, a autorização para funcionamento, o funcionamento, as alterações estatutárias e o cancelamento de autorização para funcionamento das Cooperativas de Crédito.

### 3.2. Canais de acesso aos serviços de microfinanças

As Instituições de Microfinanças dispõem de canais de acesso para que a população consiga usufruir dos serviços que elas prestam. Os canais de acesso aos serviços financeiros são os meios disponibilizados pelas instituições financeiras aos seus usuários para acesso e uso dos serviços financeiros. Esses canais de acesso podem ser físicos ou remotos. O conjunto de canais de acesso físicos é tradicionalmente chamado de pontos de atendimento. Os pontos de atendimento englobam as sedes (nos casos em que elas próprias prestem serviços aos usuários), as agências, os Postos de Atendimento (PAs), os Postos de Atendimento Eletrônicos (PAEs), os correspondentes, os *Automated Teller Machines* (ATMs) e os *Points of Sale* (POSs). Os canais de acesso remotos englobam *call centers*, internetbanking e aplicativos para celulares e tablets (BCB, 2015).

A Resolução nº 4.072, de 26 de abril de 2012, simplificou a regra sobre a instalação de agências e demais dependências das instituições financeiras, com vistas a reduzir o custo da ampliação da rede de atendimento do SFN. Desde então, existem quatro tipos de dependências no sistema: agências, PAs, PAEs e Unidades Administrativas Desmembradas (UADs). Os Postos de Atendimento Bancário (PABs), Postos Avançados de Atendimento (PAAs), Postos de Atendimento Transitório (PATs), Postos de Compra de Ouro (PCOs), Postos de Atendimento Cooperativo (PACs), Postos de Atendimento de Microcrédito (PAMs), Postos Bancários de Arrecadação e Pagamento (PAPs) e Postos de Câmbio passaram a ser considerados PAs (BCB, 2015).

A seguir, será feita uma breve descrição sobre cada um deles e suas funções (BCB, 2012; 2015):

**Agência:** Dependência destinada ao atendimento aos clientes e ao público em geral no exercício de atividades da instituição, não podendo ser móvel ou transitória. No caso dos bancos comerciais, dos bancos múltiplos com carteira comercial e da Caixa Econômica Federal, as agências têm de dispor de guichês de caixa e de atendimento presencial. São,

em geral, os pontos de atendimento que oferecem a maior variedade de serviços das instituições financeiras.

**Correspondentes:** Entre os principais canais inovadores de acesso a serviços financeiros no Brasil, os correspondentes no País - contratados na forma da Resolução CMN nº 3.954, de 24 de fevereiro de 2011 - destacam-se pela quantidade absoluta de pontos de atendimento e por sua capilaridade (BCB, 2012). São empresas contratadas por instituições financeiras e demais instituições autorizadas, que prestam outros tipos de serviços, para prestar determinada gama de serviços em nome da instituição contratante. No Brasil, as farmácias, supermercados, correios, casas lotéricas, dentre outros estabelecimentos, atuam como correspondentes. A responsabilidade pela prestação dos serviços realizados por meio do correspondente é exclusivamente da instituição financeira contratante. Os correspondentes devem informar ao público sua condição de prestadores de serviços à instituição contratante, com descrição dos produtos e dos serviços oferecidos, os telefones dos serviços de atendimento e de ouvidoria da instituição financeira contratante. A prestação dos serviços de correspondentes depende da celebração de contrato com a instituição financeira, podendo prestar diversos serviços financeiros, como recebimentos, pagamentos, empréstimos, financiamentos, abertura de conta, concessão de cartão de crédito, dentre outros. Destaca-se pela sua capilaridade, pois os correspondentes estão presentes em todo o território nacional.

**Posto de Atendimento Eletrônico (PAE):** Dependência constituída por um ou mais terminais de autoatendimento, subordinada à agência ou à sede da instituição, destinada à prestação de serviços por meio eletrônico, podendo ser fixo ou móvel, permanente ou transitório. Um PAE é constituído por um conjunto de ATMs.

**Automated Teller Machines (ATM):** Equipamento eletromecânico que funciona como caixa de autoatendimento (caixas eletrônicos). Possibilita a seus usuários a realização de saques, pagamentos, transferências, consultas, entre outras operações, mediante utilização de cartão e senha. Um conjunto de ATMs forma um PAE.

**Points of Sale (POS):** Equipamento eletrônico menor, utilizado por estabelecimentos comerciais para receber pagamentos por meio de cartões de crédito, débito e pré-pagos (equipamento de leitura de código de barras para pagamento). Por meio dos POSs, comerciantes solicitam autorização e registram a operação, podendo também realizar

consulta a cadastros de restrição de crédito. O POS amplia significativamente a utilidade de cartões de plástico, gerando mais praticidade e segurança aos clientes na realização de pagamentos. Em geral, oferecem à população pagamentos e alguns serviços complementares, como recarga de celular.

Posto de Atendimento (PA): Dependência subordinada à agência ou à sede da instituição, destinada ao atendimento ao público no exercício de uma ou mais de suas atividades, podendo ser fixo ou móvel. O PA é um tipo de dependência com estrutura física mais simples e flexível, na qual os serviços podem ser livremente definidos pela instituição financeira, sendo permitido o oferecimento de serviços de conveniência aos clientes, sem realização de serviços financeiros.

Fazem parte dos Postos de Atendimento (PAs) os Postos de Atendimento Bancário (PABs), Postos Avançados de Atendimento (PAAs), Postos de Atendimento Bancário eletrônico (PAEs), Postos de Atendimento Cooperativo (PACs), Postos de Atendimento de Microcrédito (PAMs), entre outros, como Postos de Atendimento Transitório (PATs), Postos de Compra de Ouro (PCOs), Postos Bancários de Arrecadação e Pagamento (PAPs) e Postos de Câmbio. A seguir, serão definidos os principais deles:

- PAB - Posto de Atendimento Bancário - É a dependência de banco múltiplo com carteira comercial, de banco comercial e de caixa econômica com as seguintes características: somente pode ser instalado em recinto interno de entidade da administração pública ou de empresa privada; destina-se a prestar todos os serviços para os quais a instituição esteja regulamentarmente habilitada.
- PAA - Posto Avançado de Atendimento - Modalidade de dependência de banco múltiplo com carteira comercial, de banco comercial e de caixa econômica. Somente pode ser instalado em praça desassistida de serviços bancários prestados por agência ou outro PAA daquelas instituições. Os serviços a serem prestados no PAA, entre aqueles para os quais a instituição estiver regulamentarmente habilitada, poderão ser livremente definidos.
- PAE - Posto de Atendimento Bancário Eletrônico - Dependência automatizada de banco múltiplo com carteira comercial, banco comercial e caixa econômica destinado a prestar os seguintes serviços: saques, depósitos, pagamentos, saldos e extrato de contas, transferências de fundos e fornecimento de talonário de cheques. É facultada a instalação de Posto de Atendimento Bancário Eletrônico (PAE) vinculado à rede individual de atendimento eletrônico em qualquer localidade

do país, inclusive em município em que a instituição não mantenha sede ou dependência.

- PAC - Posto de Atendimento Cooperativo - É a dependência de cooperativa de crédito destinada a prestar os serviços para os quais a instituição esteja regulamentarmente habilitada, respeitando a área de atuação da cooperativa.
- PAM - Posto de Atendimento de Microcrédito - É a dependência de sociedade de crédito ao microempreendedor e empresa de pequeno porte que pode ser instalado em qualquer localidade por instituições financeiras que realizem essas operações, podendo ser fixo ou móvel, permanente ou temporário, admitindo-se a utilização de instalações cedidas ou custeadas por terceiros.

Assim, os canais de distribuições apresentados são os meios logísticos físicos de distribuições no Brasil. Os canais telefônicos, internet e celular, são denominados canais virtuais ou eletrônicos e adicionam um forte elemento à logística de distribuição, ocupando um espaço e relevância cada vez maior no contexto transacional e negocial. Essa composição de canais físicos e eletrônicos formam o arsenal de distribuição financeira, cuja otimização permite alcançar e viabilizar economicamente o uso para um percentual cada vez maior da população, representando ferramenta de política econômica e social de grande alcance e efetividade (BADER; SAVOIA, 2013).

Por meio desses canais, físicos, virtuais ou eletrônicos, as instituições que prestam serviços de microfinanças ganham capilaridade e conseguem levar os serviços financeiros, de forma mais viável, ao alcance da população de baixa renda, bem como a regiões menos assistidas pelo sistema financeiro convencional. Desta forma, contribuem para o financiamento/investimento dos microempreendedores e das famílias, abrindo novas oportunidades e colaborando para a expansão do desenvolvimento econômico. Assim sendo, a microfinança atua como força relevante na redução da desigualdade social, visto que um maior acesso a serviços financeiros é importante ferramenta para redução da desigualdade de renda e social.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo procurou apresentar o setor de microfinanças e a sua importância para o processo de inclusão financeira no Brasil. Teve como intenção proporcionar um

melhor entendimento sobre quais são as instituições de microfinanças que atuam como canal de acesso a serviços financeiros, bem como os meios de atuação. As instituições identificadas podem ser consideradas implementadoras de uma suposta política pública voltada à Inclusão Financeira. O eixo norteador da microfinanças, enquanto instrumento de inclusão financeira, é proporcionar a redução da desigualdade social e o desenvolvimento local no país.

A inclusão financeira é vista nesse eixo, como um meio de facilitar o acesso e a utilização de serviços financeiros apropriados, acessíveis e a preços adequados por todos os membros da sociedade, sem exceção, desde os mais ricos até as camadas mais pobres da população. Na prática, significa permitir o acesso da população mais excluída financeiramente a mecanismos tais quais contribuam para a melhoria da qualidade de vida, bem-estar, desenvolvimento humano e social. O acesso aos serviços financeiros, segundo o BCB (2010), permite dotar as camadas sociais menos favorecidas de capacidade de ampliar ou estabilizar a renda, fortalecendo sua resiliência a choques econômicos.

Nesse contexto da Inclusão Financeira, as entidades ou Instituições de Microfinanças (IMFs) são consideradas os agentes implementadores, ou seja, os canais de acesso que fazem com que os serviços cheguem ao seu público-alvo, buscando o atendimento da população excluída do sistema financeiro formal. Tais instituições foram entendidas neste estudo como aquelas pertencentes ao mercado financeiro, especializadas em prestar serviços de microfinanças, sendo constituídas na forma de Organizações Não-Governamentais (ONGs), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips), Cooperativas de Crédito, Sociedades de Crédito ao Microempreendedor e à Empresa de Pequeno Porte (SCMEPPs), Administradoras de Consórcios, Sociedade de Crédito, Financiamento e Investimento, além de Bancos comerciais públicos e privados.

Tais instituições trabalham como agentes de transformação dos serviços financeiros, provendo de meios de distribuição mais logísticos, mais eficazes, menos custosos e orientados às necessidades dos clientes. Buscam a possibilidade de se expandir o modelo de negócio no sentido de se universalizar de fato o serviço financeiro, promovendo a inclusão de pessoas de menor renda, ainda não bancarizadas. Neste aspecto, a tecnologia desempenha o importante papel de prover alternativas inovadoras de redução de custo e desenvolver novos canais de distribuição, revolucionando os modelos de negócios existentes

e desintermediando, potencialmente, as cadeias de valor constituídas, resultando numa nova proposta de logística de distribuição de serviços financeiros, com uso de telefonia móvel, cartões inteligentes, acesso à internet e outros meios eletrônicos (BADER; SAVOIA, 2013).

Diante do exposto, pode-se dizer que este estudo cumpriu com os objetivos propostos ao apresentar as instituições de microfinanças, consideradas agentes implementadoras da inclusão financeira no Brasil. No entanto, estudos futuros podem ser desenvolvidos, no sentido de mostrar as contribuições dessas instituições na inclusão financeira. Pesquisas podem ser desenvolvidas no sentido de analisar os resultados, medir o impacto gerado, ou até mesmo comparar o desempenho entre as instituições microfinanceiras apresentadas. Também podem ser analisados os modelos de negócio dessas instituições e suas formas de atuação. Enfim, este artigo, que não teve a intenção de esgotar os estudos da área, se limitando a apresentar os atores e instituições envolvidas nesse processo, abre caminhos para diversas possibilidades de pesquisas futuras, que possam enriquecer o conhecimento no campo da microfinanças e inclusão financeira.

## REFERÊNCIAS

BADER, Marcos; SAVOIA, José Roberto Ferreira. **Inclusão financeira: como a tecnologia e a modernização das transações bancárias impulsionam a economia e transformam a relação do mundo com o dinheiro.** São Paulo: Saint Paul Editora, 2013.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Inclusão financeira. In: Fórum Banco Central sobre inclusão financeira, 1., Salvador. **Anais...** Salvador-BA, 2009.

\_\_\_\_\_. Inclusão financeira. Fórum Banco Central sobre inclusão financeira, 1., Brasília. **Anais...** Brasília-DF, 2010.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Inclusão Financeira.** N. 1. Brasília: BCB, 2010.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Inclusão Financeira.** N. 2. Brasília: BCB, 2011.

\_\_\_\_\_. **Parceria Nacional para Inclusão Financeira.** Plano de Ação para Fortalecimento do Ambiente Institucional. Maio 2012.

\_\_\_\_\_. **Relatório de inclusão financeira.** N. 3. Brasília: Banco Central do Brasil, 2015.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo.** Lisboa: Edições 70, 1979.

BECK, Thorsten. **Microfinance—A Critical Literature Survey.** IEG Working Paper 2015/4. World Bank Group, 2015.

CACCIAMALI, Maria Cristina; CHAHAD, José Paulo Zeetano; TATEI, Fábio. Microfinanças e Política Pública na América Latina. **Cadernos ROLAM/USP**, Ano 8. Vol. 1. 2008, p. 149-172.

COELHO, Vera Schattan P. **Microcrédito e Pobreza.** *Novos Estudos*. Nº 71, março de 2005, p. 93-99.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GONZALEZ, Lauro; DRIUSSO, Marcelo. Inovações no microcrédito. **Gvexecutivo**. V. 7, N. 3, maio/jun. 2008.

HELMS, Brigit. **Access for all: building inclusive financial systems**. Consultative Group to Assist the Poor (CGAP), New York: 2006.

LIMA, M. L. S.; CARVALHO, L. A.; VIDAL, M. B. Microfinanças e inclusão social - um Estudo de Caso. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL. 56., 2008. Rio Branco. **Anais...** Acre, 2008.

MATTEI, Lauro. Microfinanças no Brasil: algumas evidências a partir de estudos de casos. **Textos de Economia**, v.8, n.1, p. 47-68.

MATTEI, Lauro; SILVA, Ronei Antonio da. **O papel do microcrédito no ambiente local: evidências a partir do programa banco da família**. Florianópolis: UFSC, 2012.

MIGUEL, Antonia Celene. Microcrédito no Brasil: uma agenda de política pública para o mercado de microfinanças. **REDD - Revista Espaço de Diálogo e Desconexão**, Araraquara-SP, v. 4, n. 2, jan./jul. 2012, p. 02.

MONZONI NETO, Mario Prestes. **Impacto em renda do microcrédito: uma investigação empírica sobre geração de renda do Crédito Popular Solidário (São Paulo Confia)**, no Município de São Paulo. 2006. Tese (Doutorado)-Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2006.

NICHTER; GOLDMARK; FIORI. **Entendendo as microfinanças no contexto brasileiro**. PDI/BNDES, 2012.

SOARES, M.; MELO SOBRINHO, A. **Microfinanças - o papel do Banco Central do Brasil e a importância do cooperativismo de crédito**. 2. ed., Brasília, Banco Central do Brasil, 2008.

VAN MAANEN, John. Reclaiming Qualitative Methods for Organizational Research: A Preface. **Administrative Science Quarterly**, 24: 520-524; 1979.

YUNUS, Muhammad. **O banqueiro dos pobres**. São Paulo: Ática. 2000.