

**Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP**  
**Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em**  
**Contratos e Responsabilidade Civil**

**Danilo Takasaki Carvalho**

**Bancos Comunitários e Microfinanças: estudo**  
**sobre os custos de transação na contratação**  
**de correspondentes no País**

**Brasília – DF**

**2009**

**Danilo Takasaki Carvalho**

**Bancos Comunitários e Microfinanças: estudo  
sobre os custos de transação na contratação  
de correspondentes no País**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Contratos e Responsabilidade Civil, no Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Contratos e Responsabilidade Civil do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

Orientador: Prof. Dr. Ivo Teixeira Gico Jr.

Brasília – DF

2009

**Danilo Takasaki Carvalho**

**Bancos Comunitários e Microfinanças: estudo  
sobre os custos de transação na contratação  
de correspondentes no País**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Contratos e Responsabilidade Civil, no Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Contratos e Responsabilidade Civil do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

Orientador: Prof. Dr. Ivo Teixeira Gico Jr.

Aprovado pelos membros da banca examinadora em \_\_/\_\_/\_\_, com menção \_\_\_\_ (\_\_\_\_\_).

Banca Examinadora:

---

Presidente: Prof.

---

Integrante: Prof.

---

Integrante: Prof.

## **DEDICATÓRIA**

*À Fabiana, por ter-me dado a maior das alegrias da minha vida e por sua compreensão e apoio nos árduos momentos por que passamos durante a realização desse trabalho.*

## **AGRADECIMENTOS**

Gostaria de manifestar meus sinceros agradecimentos ao Banco Central do Brasil e à Procuradoria-Geral do Banco Central, pelo patrocínio do curso de pós-graduação; ao Prof. Dr. Ivo Teixeira Gico Jr., pelas precisas e sempre esclarecedoras linhas apontadas na orientação deste trabalho; ao Dr. Haroldo Mavignier Alcoforado, meu orientador técnico no Banco Central, pela liberdade que me concedeu para conduzir a pesquisa; aos Drs. Cristiano Cozer e Viviane Caetano, pela compreensão no desenvolvimento dos estudos em concomitância aos trabalhos na Procuradoria-Geral; e à Dra. Marusa Freire, pelos inúmeros conselhos sobre a condução da pesquisa.

Não posso olvidar-me de agradecer, pela importante cooperação neste trabalho, às colegas de Banco Central Paula Ester Leitão, Maria Eunice de Oliveira e Ramyla Thayla de Moraes, a Leonora Labossière Mol e Zenaide Vazzoler, gestoras do Banco Bem (Vitória – ES), a João Joaquim de Melo Segundo e Adriano, do Banco Palmas (Fortaleza – CE), aos senhores Marcello Corrêa e Mário Praça Neto, da Diretoria de Menor Renda do Banco do Brasil.

Por último, mas não menos importante, minhas graças a Deus e a meus pais, sem a ajuda dos quais nada teria sido possível.

## RESUMO

Este trabalho tem por fim investigar a forma pela qual os custos de transação existentes na contratação de prestadores de serviço de correspondente no País vêm sendo enfrentados pela regulação bancária brasileira. Especial atenção é dada aos contratos de correspondente celebrados com instituições de microfinanças denominadas bancos comunitários. As microfinanças, sobretudo por meio do microcrédito, têm sido percebidas como importantes ferramentas na superação ou mitigação da pobreza em todo o mundo. Um exame dos meios de oferta dessas operações no País, contudo, leva à conclusão de que é necessário explorar alternativas que permitam maior emprego de recursos do sistema financeiro no microcrédito, aliado ao aumento da oferta de outros produtos e serviços de microfinanças. Nesse cenário, o mercado de correspondentes no País, embora seja alternativa eficaz, apresenta alguns obstáculos que se antepõem à participação de instituições de microfinanças. Com o intuito de examinar esses óbices, são estudados os custos de transação desse mercado, analisando-se os contratos de correspondente e a regulação bancária sobre eles incidente. A conclusão é de que as normas que disciplinam esses contratos possuem acertos e equívocos, para os quais se formulam sugestões esse trabalho.

## **ABSTRACT**

This paper examines the way Brazilian banking regulation deals with the transaction costs of the market for branchless banking in the country. Special attention is dedicated to the contracts celebrated with microfinance institutions called community banks. Microfinance, mainly through microcredit, has been presented as an important instrument for reducing or overcoming poverty around the world. However, observing the offer of microfinance services and products in Brazil, it is noticeable that alternatives must be found in order to increase the flow of financial resources from traditional banks to microcredit as well as to enhance the availability of other microfinancial products and services. Although the market for branchless banking could accomplish these objectives, it presents certain obstacles regarding the participation of microfinance institutions. With a view on the transaction costs existing in this market, I study the contracts of branchless banking and the regulation on the subject, concluding that there have been rights and wrongs, to which suggestions are made in this paper.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1. MICROFINANÇAS	13
2. IMPORTÂNCIA DAS MICROFINANÇAS	15
3. MEIOS DE OFERTA	19
3.1 OFERTA DE MICROCRÉDITO	19
3.2 APOIO GOVERNAMENTAL	22
3.3 OFERTA DE MICROFINANÇAS	24
4. BANCOS COMUNITÁRIOS	26
5. OS CUSTOS DE TRANSAÇÃO NA REGULAÇÃO SOBRE CONTRATOS DE CORRESPONDENTE	30
5.1 CUSTOS DE TRANSAÇÃO: UMA NOÇÃO	30
5.1.1 IMPORTÂNCIA DA NOÇÃO DE CUSTOS DE TRANSAÇÃO PARA O DIREITO	31
5.1.2 DESENVOLVIMENTO DA NOÇÃO DE CUSTOS DE TRANSAÇÃO – ALGUMAS FERRAMENTAS ANALÍTICAS	32
5.1.3 IMPORTÂNCIA DOS PRINCÍPIOS QUE INFORMAM A REGULAÇÃO BANCÁRIA	34
5.2 FALHAS NA REGULAÇÃO BANCÁRIA SOBRE OS CONTRATOS DE CORRESPONDENTE	36
5.2.1 PRÉVIA AUTORIZAÇÃO DO BANCO CENTRAL DO BRASIL	36
5.2.2 PRÉVIA AUTORIZAÇÃO DO BANCO CENTRAL DO BRASIL PARA CONTRATAÇÃO DE CORRESPONDENTE COM NOME “BANCO”	41
5.3 FALHAS DO MERCADO DE CORRESPONDENTES NO PAÍS	44
5.3.1 SEGURANÇA E CONFIABILIDADE DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL <i>VERSUS</i> RISCO MORAL DOS CORRESPONDENTES	44
5.3.2 AUSÊNCIA OU DISPERSÃO DE INFORMAÇÕES SOBRE OS BANCOS COMUNITÁRIOS	47
CONCLUSÃO	53
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	57
LISTA DE ABREVIATURAS	61
ANEXO – RESOLUÇÕES DO CMN SOBRE MICROFINANÇAS E CONTRATAÇÃO DE CORRESPONDENTES NO PAÍS	62

## INTRODUÇÃO

Em todo o mundo, programas específicos têm sido desenvolvidos com formas não tradicionais de lidar com a superação da pobreza da população local e do baixo desenvolvimento econômico das regiões onde atuam.<sup>1</sup> Respeitadas as idiossincrasias que visam a atender às questões específicas de cada região ou grupo social, o traço singular que une esses programas é a atenção por eles conferida à promoção de acesso a crédito por indivíduos de baixa renda, normalmente excluídos do sistema financeiro.

De maneira geral, programas do gênero já haviam sido largamente implementados, com enfoque assistencial, por governos de diversos países e apresentaram eficácia variável, porém majoritariamente negativa, a depender do local em que se desenvolveram e da forma como foram planejados e executados.<sup>2</sup> Durante a década de 1970, uma série de projetos, inovadores em sua forma de lidar com o fornecimento de crédito e de outros serviços financeiros a indivíduos de baixa renda, começaram a surgir ao redor do mundo<sup>3</sup> e a evidenciar, anos adiante, resultados destacáveis em relação a tradicionais programas de subsídios governamentais.<sup>4</sup> Às instituições e entidades que desenvolveram os aludidos programas bem-sucedidos, convencionou-se chamar de instituições de microfinanças (IMF).

---

<sup>1</sup> Cf., a respeito, material jornalístico reiteradamente presente em grande parte dos veículos de comunicação, a exemplo do jornal *The Washington Post* (SHULMAN, Robert. Small loans, significant impact, loc. cit., Washington D.C., 10 mar. 2008, p. A03), do portal eletrônico de notícias *IndiaTimes* (PANT, Manoj. Financial inclusion and microcredit, loc. cit., New Delhi, 11 jul. 2008. Disponível em: <<http://economictimes.indiatimes.com/articleshow/msid-3220182,flstry-1.cms>>, Acesso em: 02 out. 2008) e de documentos publicados pela Organização das Nações Unidas (UNITED NATIONS CAPITAL DEVELOPMENT FUND. *Microfinance and the Millennium Development Goals*. [s.l.]: United Nations Capital Development Fund, 2005. Disponível em: <[http://www.yearofmicrocredit.org/docs/mdgdoc\\_MN.pdf](http://www.yearofmicrocredit.org/docs/mdgdoc_MN.pdf)>. Acesso em: 3 out. 2008).

<sup>2</sup> Cf. ARMENDÁRIZ, Beatriz; MORDUCH, Jonathan. *The economics of microfinance*, Cambridge: The MIT Press, 2007, p. 8-11. Armendáriz e Morduch mencionam que, salvo poucas exceções, os programas de crédito na África, Oriente Médio, América Latina, Sul e Sudeste da Ásia acabaram com taxas de inadimplência de 40 a 95 por cento (*Ibid.*, p. 10). No mesmo sentido, cf. FIORI, Anita *et al.* Entendendo a história das microfinanças. In: ROCHA, Ângela da; MELLO, Renato Cotta (Org.). *O desafio das microfinanças*, Rio de Janeiro: Mauad, 2004, p. 71-72.

<sup>3</sup> Cf. FIORI, Anita *et al.* *Ibid.*, p. 13, 73-89. Como casos emblemáticos citados pelos autores, encontram-se a criação do *Grameen Bank*, pelo ganhador do prêmio Nobel da paz Muhammad Yunus, e a implantação do Projeto UNO, pela Aitec (hoje, *Acción Internacional*), em Recife (PE), considerado o primeiro programa de microfinanças na América Latina.

<sup>4</sup> Cf. YUNUS, Muhammad. YUNUS, Muhammad. *Banker to the poor: micro-lending and the battle against world poverty*. 2ª ed., New York: PublicAffairs, 2003, p. 133-151.

Por seu sucesso no impacto positivo que tiveram sobre as vidas de milhões de indivíduos, as IMF despontaram como esperança de mudança na forma de tratamento de problemas relativos à pobreza, tendo o microcrédito ganhado o centro das atenções de formuladores de políticas públicas em nível mundial. Exemplos disso vêem-se na escolha do ano de 2005 como o “Ano do Microcrédito”, pela Organização das Nações Unidas<sup>5</sup>, e na atribuição do prêmio Nobel da Paz de 2006 ao Grameen Bank, conhecida instituição fornecedora de microcrédito à população de baixa renda de Bangladesh, e a seu criador Muhammad Yunus. No Brasil, embora já houvesse legislação atinente à atividade de cooperativas de crédito e similares, observam-se, a partir de 1999, políticas voltadas caracteristicamente para o apoio ao microcrédito, tornando viável o repasse de recursos públicos para entidades sem fins lucrativos que se dedicassem a desenvolver sistemas alternativos de crédito<sup>6</sup>, bem como o direcionamento de parcela dos depósitos à vista captados por instituições financeiras bancárias para operações de microcrédito<sup>7</sup> e a instituição do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO).<sup>8</sup>

O que se percebe, em todo o caso, é que a vantagem competitiva apresentada por ditas IMF em relação aos tradicionais programas de subsídios governamentais está na metodologia por elas utilizada, que possibilita a superação de boa parte dos custos de transação<sup>9</sup> naturalmente encontrados por instituições financeiras ao se depararem com solicitações de empréstimo ou de outros serviços financeiros formuladas por indivíduos de baixa renda e com pouco ou nenhum

---

<sup>5</sup> Maiores informações no sítio de promoção do Ano do Microcrédito, mantido pela Organização das Nações Unidas em: <[www.yearofmicrocredit.org](http://www.yearofmicrocredit.org)>. Acesso em: 10 jun. 2008.

<sup>6</sup> Trata-se do advento da Lei 9.790, de 23 de março de 1999, cujo art. 3º, IX, permite a qualificação, como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), de entidades que ostentem em seus objetivos sociais “experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito”. A referida qualificação autoriza a celebração, nos termos daquela lei, de Termo de Parceria com o Poder Público, com vistas à transferência de recursos para o desempenho dessas atividades.

<sup>7</sup> Lei 10.735, de 11 de setembro de 2003.

<sup>8</sup> Lei 11.110, de 25 de abril de 2005.

<sup>9</sup> A definição de custos de transação, que será mais bem desenvolvida adiante, remete, em linhas gerais, às despesas efetuadas pelas partes em uma contratação, que não se refiram ao preço do produto ou serviço transacionado, mas sim aos procedimentos necessários à superação, por exemplo, de assimetrias de informação ou de obstáculos à comunicação entre elas. Trata-se, portanto, de despesas relativas à procura da contraparte dentre os agentes no mercado, à negociação de preços e condições da transação, à eventual confecção de um contrato e à monitoração do comportamento da outra parte, com vistas a verificar o cumprimento do acordado, bem como à aplicação de penalidades em caso de inadimplemento. Cf., a respeito, ARAÚJO, Fernando. *Teoria econômica do contrato*. Coimbra: Almedina, 2007, p. 197-199; e COOTER, Robert; ULEN, Thomas. *Law & economics*. 4ª ed., New York: Pearson Addison-Wesley, 2004, p. 91-94.

patrimônio. Essa metodologia, vale dizer, também tem assegurado baixas taxas de inadimplências às entidades que atuam no setor.

Não obstante as vantagens apresentadas pelas IMF, nota-se que, de um lado, os mecanismos de promoção do microcrédito criados no Brasil, embora relativamente robustos, têm sido subutilizados<sup>10</sup> e, de outro, tem permanecido latente a oferta dos demais serviços que compreendem as microfinanças, como os de conta de depósito, de instrumentos de poupança e investimento, de acesso ao Sistema de Pagamentos Brasileiro, entre outras facilidades igualmente importantes à população de baixa renda.

Tendo em vista a relevância que têm apresentado as microfinanças para a construção da dignidade e da cidadania dessa população, é mister que se estudem formas de ampliar o acesso a essas operações. Nesse cenário, um instrumento que possibilita o alcance desse objetivo são os contratos de prestação de serviços de correspondente, celebrados entre as instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil (BCB) e pessoas jurídicas interessadas. Esses contratos são destinados a delegar a prestação de alguns serviços acessórios à atividade da instituição autorizada pelo BCB e possibilitam que entidades sem fins lucrativos, por exemplo, ofereçam, em nome da instituição contratante, serviços bancários que não podem prestar em nome próprio, sob pena de infringirem a lei.<sup>11</sup>

Percebe-se que, apesar da utilidade desses contratos, poucas instituições autorizadas pelo BCB têm celebrado avenças da espécie com IMF.<sup>12</sup> A hipótese a ser investigada na pesquisa adiante diz respeito, pois, à possível existência de obstáculos à contratação de IMF como correspondentes. Por essa razão, este trabalho examinará os *custos de transação* envolvidos no mercado de correspondentes no País e a forma pela qual têm sido tratados nos textos

---

<sup>10</sup> Cf. SOARES, Marden Marques; MELO SOBRINHO, Abelardo Duarte de. *Microfinanças: o papel do Banco Central do Brasil e a importância do cooperativismo de crédito*. Brasília: Banco Central do Brasil, 2007, p. 138. Os autores apontam que apenas cerca de metade dos recursos disponíveis pelo direcionamento dos depósitos de instituições financeiras têm sido utilizados em operações de microcrédito, nos termos das citadas Leis 10.735, de 2003, e 11.110, de 2005.

<sup>11</sup> Nos termos do art. 44, § 7º, da Lei 4.595, de 31 de dezembro de 1964, a prática de atividade típica de instituição financeira constitui crime, apenado com multa e detenção de um a dois anos.

<sup>12</sup> Em verdade, apenas instituições financeiras públicas têm contratado IMF como correspondente, tendo as instituições privadas preferido grandes fornecedores de bens e serviços, com ampla capilaridade no território nacional, como redes de supermercados, farmácias, lojas de departamentos, os Correios, para serem seus correspondentes. Fonte: dados próprios (ref.: processos nº 0401276004 e 0501318170, relativos a procedimentos de fiscalização do Banco Central do Brasil sobre contratação de correspondentes por grandes bancos privados e públicos brasileiros).

normativos editados pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) e pelo BCB, ao regulamentar a matéria.

Como forma de evidenciar o importante e bem-sucedido trabalho desenvolvido por um tipo específico de IMF, denominada *banco comunitário*, e simultaneamente adaptar o escopo desta pesquisa aos limites de um trabalho monográfico de especialização, o enfoque, do ponto de vista subjetivo desses contratos, foi dirigido aos ditos bancos comunitários. Justifica-se a escolha, como mencionado, pelo relevante trabalho que vêm desenvolvendo, não somente na oferta de microcrédito produtivo, mas também na operação de sistemas de “moeda sociais”, isto é, sistemas de intercâmbio de mercadorias e serviços que se utilizam de papéis emitidos por esses bancos para o pagamento, como se moeda fossem, de obrigações assumidas por seus detentores, em caráter complementar à moeda oficial do País (real).

Para desenvolver a pesquisa, consultou-se, primordialmente, a literatura especializada em microfinanças, que se dirige ao tema com perspectiva sobretudo econômica, e à doutrina jurídica voltada para o estudo dos contratos e das relações entre direito e economia. Para a análise dos elementos dos contratos de correspondente, foram usadas minutas obtidas de alguns correspondentes e do BCB, respeitado, em todo o caso, o sigilo sobre elas aplicável. Além disso, ante a necessidade de averiguar os benefícios e as dificuldades originados pela regulação bancária para as diversas etapas que envolvem a contratação de correspondentes, foram estabelecidos contatos, sob a forma de entrevista, com alguns participantes desse mercado.

Nos tópicos 1 e 2, serão abordadas as características das microfinanças e, em linhas gerais, de como elas têm sido importantes para a superação da pobreza de muitas pessoas ao redor do mundo, inclusive no Brasil.

O tópico 3 é dedicado à investigação dos meios de oferta de microfinanças. Passa-se, primeiramente, pelo acesso ao microcrédito, principal produto das microfinanças, com destaque ao apoio que o governo brasileiro tem fornecido a essa atividade, para chegar ao problema acima comentado de subutilização dos recursos disponíveis em operações de microcrédito e impossibilidade de oferta de serviços microfinanças de maneira completa.

No tópico seguinte, faz-se a apresentação dos bancos comunitários e de sua contratação como correspondente, mostrando-os como alternativas viáveis ao problema identificado.

Em seguida, no tópico 5, trabalha-se com a hipótese central de identificação dos custos de transação existentes nesse mercado e de como a regulação bancária brasileira vem enfrentando-os. Como forma de oferecer o subsídio essencial com o qual se dá essa análise, é apresentada a noção de custos de transação com que as doutrinas jurídica e econômica têm trabalhado, bem como as categorias e ferramentas analíticas que possibilitam sua identificação com maior segurança, sem descuidar do necessário contraste dessa noção com os pressupostos e objetivos da regulação bancária.

## 1. MICROFINANÇAS

Entende-se por *microfinanças* o conjunto de serviços financeiros que envolvem valores de pequena monta, oferecidos a indivíduos de baixa renda.<sup>13</sup> Tais serviços podem compreender ampla gama, desde o fornecimento de crédito à oferta de mecanismos de investimento e de seguro. O crédito, por sua vez, sob a nomenclatura de “microcrédito”, tem ganhado grande destaque internacional, em especial com os relatos de experiências bem sucedidas em países reconhecidamente mais pobres, como é o caso do *Grameen Bank*, fundado em Bangladesh, que recebeu, juntamente com seu idealizador e criador Muhammad Yunus, o prêmio Nobel da Paz em 2006.<sup>14</sup>

Em essência, as microfinanças são serviços e produtos desenvolvidos para atender às necessidades financeiras de pessoas com poucos rendimentos e pouco ou nenhum patrimônio economicamente apreciável. Esse leque de serviços e produtos financeiros tem apoio fundamental no crédito, que é concedido com base em metodologias de análise de crédito especificamente desenvolvidas para esse setor, de grande simplicidade e flexibilidade quanto aos requisitos de acesso, quanto à documentação e às garantias exigidas, e com envolvimento direto do mutuante no cotidiano do mutuário, para compreender suas dificuldades de natureza técnica, administrativa, ou mesmo relativa à apresentação de garantias, e fornecer auxílio ou soluções capazes de superar semelhantes obstáculos à concessão do crédito e a seu regular pagamento.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Cf. ARMENDÁRIZ, Beatriz; MORDUCH, Jonathan. *The economics of microfinance*. p. 1; FIORI, Anita *et al.* Entendendo a história das microfinanças. In: ROCHA, Ângela da; MELLO, Renato Cotta (Org.). *O desafio das microfinanças*, p. 12. Fiori inclui em sua definição que os serviços compreendidos nas microfinanças foram *desenvolvidos* especialmente para indivíduos “que operam no mercado informal”.

<sup>14</sup> Cf. relatos em diversas obras que tratam de microfinanças, a exemplo das citadas na nota de rodapé anterior e do também citado livro *Banker to the poor*, escrito por Muhammad Yunus.

<sup>15</sup> Cf. UNITED NATIONS. Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP). *Report of the Round Table on Poverty and Microfinance*. Bangkok: United Nations, 8 jul. 2005. Disponível em: <<http://www.unescap.org/pdd/calendar/PovDecade/RT%20papers/RTReport.pdf>>. Acesso em 10 nov. 2008. Junqueira e Abramovay denominam o modelo de aproximação dos mutuários praticado pelas IMF de “finanças de proximidade” (Cf. JUNQUEIRA, R. G. P.; ABRAMOVAY, R. A sustentabilidade das microfinanças solidárias (compact disc). In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 40. Juiz de Fora, 2003. *Anais*. Brasília: SOBER, 2003, *apud* FACHINI, Cristina. *Sustentabilidade financeira e custos de transação em uma organização de microcrédito no Brasil*. 2005. 150 f. Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada) – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, p. 51-52. Disponível em:

Dentre essas metodologias e técnicas de análise de crédito, de aceitação de garantias e de acompanhamento dos mutuários, têm sido muito aplicados os já citados empréstimos em grupo, com *garantia solidária* entre seus membros, que grande espaço ganharam no desenvolvimento das microfinanças, por sua eficiência em reduzir custos de transação advindos da assimetria de informações<sup>16</sup>, da seleção adversa<sup>17</sup> e do risco moral.<sup>18</sup>

Como dito, a sistemática de ditos expedientes é relativamente simples e consiste na formação de grupos de indivíduos para a tomada de empréstimos. A redução na assimetria de informações vem do aproveitamento dos dados que os próprios mutuários têm a respeito dos demais integrantes do grupo, oriundos do convívio social. De maneira semelhante, os riscos oriundos da seleção adversa também se dissolvem pela formação de grupos, pois aqueles com perfil mais conservador tenderão a afastar-se dos que apresentam atitude mais arrojada – mais propensos ao risco, portanto –, e os grupos acabarão formados por indivíduos de perfil similar. Por sua vez, também fica diminuído o risco moral, isto é, a possibilidade de o mutuário tomar o crédito para finalidade produtiva e utilizá-lo em consumo, comprometendo sua capacidade de pagamento, pois a presença de pessoas de um mesmo círculo social no grupo produz o incentivo ou o constrangimento a que as dívidas sejam regularmente honradas, ao passo que o trabalho de monitoramento da atividade produtiva dos devedores é diuturnamente realizado pelo contato pessoal entre os próprios membros do grupo. Afinal, com a

---

<<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/11/11132/tde-03062005-155034/>>. Acesso em: 22 ago. 2008.

<sup>16</sup> Em termos simplificados, assimetria de informações (ou distribuição assimétrica de informações) é a desigualdade que duas ou mais partes em uma negociação apresentam, relativamente ao conhecimento que detêm sobre o objeto negociado.

<sup>17</sup> A seleção adversa pode ser entendida, dentro do assunto tratado neste trabalho, como a tendência de que as pessoas que apresentam mais riscos de inadimplemento serem aquelas que desejam obter mais empréstimos. Por exemplo, a fixação de altas taxas de juros para os empréstimos tende a atrair candidatos mais propensos ao risco e, portanto, que apresentam maior risco de inadimplemento. Cf. ARMENDÁRIZ, Beatriz; MORDUCH, Jonathan. *The economics of microfinance*, p. 29-46. Cf. também DOWNES, John; GOODMAN, Jordan Elliot. *Dictionary of financial and investment terms*, p. 15.

<sup>18</sup> Risco moral é a possibilidade de as partes em uma negociação alterarem o comportamento mutuamente esperado após a conclusão do contrato. Exemplificando, o mutuário pode tomar recursos para empregar em sua atividade produtiva, mas, após o recebimento da quantia, destiná-lo a despesas de consumo, o que tende a prejudicar sua capacidade de pagamento, pois os recursos não produzirão os frutos que deles se esperava no momento da conclusão do contrato. Cf. ARMENDÁRIZ, Beatriz; MORDUCH, Jonathan. *Op. cit.*, p. 29-46. Cf. também ATKESON, Andrew. International lending with moral hazard and risk of repudiation. *Econometrica*. V. 59, n. 4, jul. 1991, p. 1069-1071. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2938174>>. Acesso em 3 fev. 2009.

concessão de garantia solidária entre eles, todos se tornam responsáveis pelo débito alheio e por ele devem zelar.

Não obstante o sucesso dessa prática, Armendáriz e Morduch<sup>19</sup> relatam que muitas têm sido as IMF a recuar da exigência generalizada de formação de grupos para a concessão dos empréstimos. Cada vez mais, portanto, a concessão de microcrédito tem sido feita individualmente. Com isso, outras metodologias e mecanismos de incentivos têm sido criados para superar as mesmas falhas de mercado acima apontadas (assimetria de informações, seleção adversa e risco moral). Dentre as mais comuns, destacam-se a *restrição de crédito*, em caso de inadimplemento; os *empréstimos progressivos*, com aumentos sucessivos das linhas de crédito para bons pagadores; a *amortização frequente* do mútuo, em pequenas parcelas;<sup>20</sup> a *aceitação de bens não convencionais* em garantia, tais como bens de alto valor sentimental para o mutuário, embora de pequeno valor econômico para a IMF; a formação de ativos financeiros dos mutuários, para servir de garantia aos empréstimos, mediante a *exigência de poupança regular*, dentre outros.<sup>21</sup>

## 2. IMPORTÂNCIA DAS MICROFINANÇAS

Fundadas, portanto, nas operações de *microcrédito* é que as microfinanças aparecem como importante forma de inclusão de indivíduos de menor renda no sistema financeiro. Extremamente comuns são já os relatos de casos em que o fornecimento de microcrédito e de outros serviços financeiros foi capaz de produzir mudança significativa na vida de pessoas que tinham pouco mais do que sua força de trabalho e se encontravam em situação de extrema pobreza.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> *Id. Ibid.*, p. 119-122.

<sup>20</sup> Especificamente sobre essa metodologia de cobrança, Yunus verificou que sua utilização era mais benéfica do ponto de vista da diminuição da inadimplência, pois permitia que a dívida fosse reduzida paulatinamente, assim evitando que, ao final do prazo do empréstimo, o débito fosse tão grande que o mutuário preferisse refinanciá-lo ou não pagá-lo, simplesmente. (*Banker to the poor*, p. 61-62)

<sup>21</sup> Cf. ARMENDÁRIZ, Beatriz; MORDUCH, Jonathan. *The Economics of Microfinance*, p. 122-141.

<sup>22</sup> Cf., por todos, YUNUS, Muhammad. *Banker to the poor*, *passim*.

Essencial, aqui, recordar a relação que Sen<sup>23</sup> estabelece entre o acesso a “facilidades econômicas”, tais como o crédito, e sua contribuição para a construção das liberdades que conduzem ao desenvolvimento de um povo. Em verdade, percebida a capacidade do crédito em potencializar o crescimento da atividade econômica<sup>24</sup>, seja qual for a escala ou o tamanho do empreendimento, a generalização do acesso a essa facilidade tende a auxiliar pessoas que se encontram em situação de pobreza a progredir.<sup>25</sup>

E o progresso verificado, não raro, estende-se para o desenvolvimento de outras “liberdades”, para usar a terminologia de Sen. O que se tem verificado, nos locais onde projetos de microfinanças tem sido bem sucedidos, é a emergência de mobilização política da comunidade, que se inicia com sua participação ativa na organização e na condução dos projetos e culmina com a formação de fóruns locais, regionais para a discussão e atuação em diversos temas de seu interesse.<sup>26</sup>

É digno de nota que, embora seja recente o grande e significativo desenvolvimento das microfinanças, ocorrido em meados dos anos 1970 e 1980<sup>27</sup>, não é possível afirmar-se que indivíduos com pouca renda não tinham acesso a recursos financeiros antes do aparecimento de entidades que lidam com esses serviços, apesar de carecerem de patrimônio passível de servir como garantia.<sup>28</sup> Ao contrário, como identificam Armendáriz e Morduch<sup>29</sup>, as famílias mais pobres mostram ter, comumente, mais de uma fonte de crédito na economia local, sejam

---

<sup>23</sup> *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 55-56.

<sup>24</sup> Cf. MARTINS, Fran. *Títulos de crédito*. v. 1.

<sup>25</sup> Sobre a contribuição do crédito para a melhora da distribuição de renda, cf. BESLEY, Timothy; BURGESS, Robin. Halving global poverty. *The Journal of Economic Perspectives*. v. 17, n. 3, p. 14. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/3216820>>. Acesso em: 1 ago. 2008.

<sup>26</sup> Cf. YUNUS, Muhammad. *Banker to the poor*, p. 97-103. Exemplos concretos dessa afirmação encontram-se nas experiências desenvolvidas em Fortaleza (CE), pelo Banco Palmas, e em Vitória (ES), pelo Banco Bem, cujas atividades são conduzidas por membros da comunidade, que têm participação em fóruns locais, regionais e nacionais de desenvolvimento. Destaque-se a formação da rede brasileira de bancos comunitários, liderada pelo Banco Palmas e integrada ao Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES).

<sup>27</sup> Cf. FIORI, Anita *et al.* Entendendo a história das microfinanças. In: ROCHA, Ângela da; MELLO, Renato Cotta de (org.). *O desafio das microfinanças*, p. 13.

<sup>28</sup> Cf. ARMENDÁRIZ, Beatriz; MORDUCH, Jonathan. *The economics of microfinance*, p. 57 e ss.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 13 e ss. Tais fontes e esquemas informais de crédito, deve-se ressaltar, foram de enorme importância para o desenvolvimento de uma série de mecanismos e práticas contratuais adotados pelas IMF. Foi a partir de observação e estudo do que ocorria no “mercado financeiro informal” que as IMF aprimoraram as metodologias de crédito então existentes nas décadas de 1970 a 1990, para o mercado bancário tradicional, de forma que o mercado formal de crédito pudesse chegar aos mais pobres sofrendo menos com os problemas de assimetria informacional insitos a essas operações. (Cf. FIORI, Anita *et al.*, *op. cit.*, p. 17.)

essas fontes membros da família, amigos, vizinhos, agiotas (*moneylenders*), ou mesmo esquemas informais de poupança e empréstimo em grupo.

Com isso, quer-se dizer que operações semelhantes às realizadas pelas IMF sempre existiram, não constituindo algo totalmente inédito o que praticam essas entidades. Contudo, o desenvolvimento das microfinanças apresenta algumas importantes vantagens às alternativas mencionadas, que merecem ser destacadas. Em primeiro lugar, como visto no item anterior, o movimento representa uma tomada de atitude perante o antigo problema de oferecer recursos e outros serviços financeiros a pessoas que, por suas diversas limitações – principalmente, mas não exclusivamente, patrimoniais<sup>30</sup> –, estão alijadas do sistema financeiro. Em segundo lugar, e em decorrência disso, a referida atitude corrobora para a institucionalização de mecanismos ou esquemas de empréstimos que demonstram ser possível oferecer serviços financeiros àquelas pessoas e manter baixas taxas de inadimplência e retorno significativo para o capital empregado. Essa virtude das microfinanças manifesta ainda outras duas vantagens, ao permitir que (i) recursos existentes no sistema financeiro passem a ser acessados por indivíduos dele usualmente excluídos<sup>31</sup>, (ii) mediante a cobrança de taxas de juros menores do que as obtidas nas vias usuais de obtenção de crédito, citadas acima.<sup>32</sup> Ainda assim, possibilitou-se a expansão dos serviços financeiros para além do fornecimento de crédito, assim complementando o atendimento às necessidades dessas pessoas, que demonstram precisar não somente de empréstimos, mas também de meios de poupança e investimento, de contratação de seguros, de previdência, bem como de acesso ao sistema de pagamentos para realizar transações comerciais com segurança, pagar contas, tributos etc.<sup>33</sup>

Além disso, voltando os olhos para o Brasil e para o que tem sido comumente praticado pelos *bancos comunitários*, IMF que serão adiante examinadas, as atividades por eles praticadas vão além da oferta desses serviços

---

<sup>30</sup> Yunus (*op. cit.*, p. 50-58) relata episódio, anterior a sua idéia de fundar o Grameen Bank, em que tentou, com muita dificuldade, convencer os administradores de um banco tradicional de Bangladesh a oferecer empréstimos a pessoas carentes da região de Jobra. O primeiro empecilho teria sido a impossibilidade de os mutuários preencherem as propostas de empréstimo, uma vez que quase todos não sabiam ler ou escrever.

<sup>31</sup> Cf. ASTHA, Arvind. An introduction to microcredit: why money is flowing from the rich to the poor. *Cahiers du CEREN Working Papers*. n. 21, Dijon: Burgundy School of Business, dez. 2007, p. 77-87. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=1090195>. Acesso em: 26 ago. 2008.

<sup>32</sup> Cf. ARMENDÁRIZ, Beatriz; MORDUCH, Jonathan. *The economics of microfinance*. p. 29-46.

<sup>33</sup> *Id. Ibid.*, p. 14-16.

financeiros, chegando ao desenvolvimento de sistemas de trocas de produtos e serviços, que têm como base a realização de acordos com os empresários do local, para a aceitação dos papéis representativos de valor emitidos pelos bancos comunitários, usualmente chamados de “moedas sociais”, “moedas complementares” ou “circulantes locais”. Com isso, os recursos que seriam entregues em *reais* aos tomadores de operações de microcrédito, aos beneficiários da Previdência Social ou de programas de assistência social ou, ainda, a servidores públicos, a título de remuneração, podem ser fornecidos total ou parcialmente em *moedas sociais*, para utilização na rede de estabelecimentos que as aceitam.<sup>34</sup>

A adição desse serviço financeiro tem a relevante consequência de fomentar o comércio local, pois os recursos passam a circular somente ali, o que cria condições para o fortalecimento de toda a economia do lugar. De um ponto de vista microeconômico, semelhantes efeitos indiretos das moedas sociais são de grande importância para a multiplicação da riqueza no local e o consequente desenvolvimento e fortalecimento de um mercado interno, tão necessários ao País, conforme têm repisado economistas brasileiros.<sup>35</sup>

À vista disso, em termos jurídicos, é possível afirmar que o desenvolvimento das microfinanças contribui direta e significativamente para a concretização da cidadania, da dignidade da pessoa humana e dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, elencados como fundamentos da República no art. 1º da Constituição, assim como para construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir do desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, tal como prescreve à República pátria o art. 3º do texto constitucional, ao tratar de seus objetivos fundamentais.

Nesse diapasão pode-se falar ainda em atendimento ao disposto no art. 170 da Constituição, tanto no que tange ao fim buscado pela ordem econômica (“assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”), quanto aos princípios observados para alcançá-lo (“redução das desigualdades regionais e sociais”; “busca do pleno emprego”). Ademais, em se tratando de promoção de

---

<sup>34</sup> Relatos de experiências com a circulação desses papéis dão conta de que há grande vantagem para os indivíduos utilizarem as moedas locais para aquisição de bens e serviços dos empresários da região. Muitas são as facilidades e descontos oferecidos quando o pagamento é feito com o uso desses papéis. (cf. CENTRO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL; BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. *Sondagem das experiências de moedas alternativas em curso no Brasil*. Tópico 5.1. [s.p.]

<sup>35</sup> Por todos, cf. FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*, *passim*.

acesso ao sistema financeiro, não se pode deixar de considerar o que prescreve o art. 192 da Carta Política no que se refere aos deveres que tem esse sistema de contribuir para o desenvolvimento equilibrado do País e servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem.

Por fim, em sede infraconstitucional, o aprimoramento das microfinanças no País colaboram para a realização dos objetivos propostos pelo Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), criado pela Lei 11.110, de 25 de abril de 2005, que estatui sistemática destinada ao fornecimento de microcrédito para atividades produtivas de pequeno porte.

### **3. MEIOS DE OFERTA**

Interessa, nesse ponto, discutir os meios de oferta de serviços de microfinanças no Brasil. Ver-se-á que, à exceção do microcrédito, em franco desenvolvimento, o acesso aos demais serviços compreendidos pelas microfinanças é ainda incipiente. Dessa forma, alternativas devem ser buscadas, o que será analisado no tópico 4, abaixo, quando se discorrer sobre os contratos de correspondente com bancos comunitários.

#### **3.1 OFERTA DE MICROCRÉDITO**

Como afirmado ao final do tópico 2, o acesso ao crédito por indivíduos de baixa renda é obtido por diversas fontes, principalmente informais. Dentre tais esquemas informais, tornaram-se conhecidas, pelos estudos que sobre elas se realizaram, as *associações de poupança e empréstimo rotativos*.<sup>36</sup> Sua principal

---

<sup>36</sup> Também chamadas ROSCA, do inglês *Rotative Savings and Credit Associations*, tudo indica que aludidas organizações não se revestiam dos caracteres formais necessários a que fossem tidas como *associações*, no sentido técnico-jurídico (pessoas jurídicas). Cf. ARMENDÁRIZ, Beatriz; MORDUCH, Jonathan. *The economics of microfinance*, p. 57-68. As ROSCA têm funcionamento em tudo semelhante ao dos sistemas de consórcio que observamos no Brasil, à exceção da informalidade que as caracterizam.

característica está ligada à presença de um objetivo em comum dos indivíduos que dela participam, qual seja, de adquirir bens indivisíveis cujo valor é elevado demais para que o façam isoladamente. Assim, todos os participantes devem contribuir periodicamente com quantias previamente definidas, e alguns deles vão sendo contemplados com a possibilidade de realizarem o empréstimo para a aquisição do bem. Assim o fazendo, devem retornar os recursos à associação, eventualmente acrescidos dos respectivos juros, conforme o prevejam as regras de empréstimo informalmente acertadas entre os participantes.<sup>37</sup>

Também as *cooperativas de crédito*, estas de constituição *formal*, podem oferecer microcrédito a seus associados. Entidades que surgiram na área rural da Alemanha de 1850, por iniciativa de Friedrich Raiffeissen, como forma de prover serviços financeiros aos pobres mediante a formação de grupos de interessados<sup>38</sup>, as cooperativas de crédito logo tomaram corpo e foram reproduzidas por toda a Europa, com grande facilidade. No Brasil, Soares e Melo Sobrinho identificam que o cooperativismo de crédito tem sido experimentado desde 1902, por iniciativa do padre suíço imigrante Theodor Amstad, que criou a Sociedade Cooperativa Caixa de Economia e Empréstimos de Nova Petrópolis.<sup>39</sup>

As cooperativas de crédito funcionam mediante a formação de fundos constituídos com a poupança de seus associados, cujos recursos passam a ser empregados em operações de empréstimo aos próprios cooperados. Essas entidades, como visto, têm longa história no País e já estavam presentes quando do advento da Lei 4.595, de 31 de dezembro de 1964, que organizou o Sistema Financeiro Nacional. Por essa razão histórica, somada à sua capacidade para receber depósitos à vista e a prazo dos associados, foram elas expressamente mencionadas no texto da lei<sup>40</sup> e devem ser autorizadas a funcionar pelo BCB. Destaque-se que o acesso formal ao sistema financeiro confere-lhes a vantagem de poder oferecer uma gama mais completa de serviços de microfinanças, como se verá adiante.

---

<sup>37</sup> Cf. ARMENDÁRIZ, Beatriz; MORDUCH, Jonathan, *op. cit.*, p. 57-61.

<sup>38</sup> *Id. ibid.*, p. 68-69.

<sup>39</sup> Cf. SOARES, Marden Marques; MELO SOBRINHO, Abelardo Duarte de. *Microfinanças*, p. 62.

<sup>40</sup> “Art. 18. As instituições financeiras somente poderão funcionar no País mediante prévia autorização do Banco Central do Brasil ou decreto do Poder Executivo, quando forem estrangeiras.

§ 1º Além dos estabelecimentos bancários oficiais ou privados, das sociedades de crédito, financiamento e investimentos, das caixas econômicas e das cooperativas de crédito ou a seção de crédito das cooperativas que a tenham, também se subordinam às disposições e disciplina desta lei no que for aplicável, (...).”

Também podem praticar operações de microcrédito as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)<sup>41</sup> que se dedicarem, nos termos do art. 3º, IX, da lei 9.790, de 23 de março de 1999, à “experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito”, grupo no qual se incluem os mencionados *bancos comunitários* que ostentem a qualificação de OSCIP. Essas entidades, contudo, não podem integrar o Sistema Financeiro Nacional, por expressa vedação do art. 2º da mencionada lei.<sup>42</sup>

Igualmente, diversas instituições autorizadas a funcionar pelo BCB também podem oferecer microcrédito a clientes com menor renda. São elas bancos comerciais, bancos múltiplos com carteira comercial, caixas econômicas, sociedades de crédito, financiamento e investimento, dentre outras. Merecem destaque, nesse universo, as Sociedades de Crédito ao Microempreendedor e à Empresa de Pequeno Porte (SCM), pessoas jurídicas empresárias cujo objeto social é a concessão de créditos a pessoas físicas, a microempresas e a empresas de pequeno porte<sup>43</sup>, nos termos da legislação em vigor. Criadas pela Medida Provisória 1.894-19, de 29 de junho de 1999<sup>44</sup>, e regulamentadas pela Resolução CMN 2.627, de 2 de agosto de 1999<sup>45</sup>, as SCM têm função quase exclusiva de fornecimento de crédito, não podendo praticar outras operações de microfinanças.

---

<sup>41</sup> Qualificação concedida pelo Ministério da Justiça a pessoas jurídicas sem fins lucrativos cujos objetivos sociais estejam compreendidos dentre as atividades elencadas no art. 3º da Lei 9.790, de 23 de março de 1999. Contudo, não podem pleitear a qualificação, dentre outras, as cooperativas e as organizações creditícias que tenham qualquer tipo de vinculação com o sistema financeiro nacional (art. 2º da referida lei).

<sup>42</sup> “Art. 2º Não são passíveis de qualificação como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, ainda que se dediquem de qualquer forma às atividades descritas no art. 3º desta Lei: (...) XIII - as organizações creditícias que tenham qualquer tipo de vinculação com o sistema financeiro nacional a que se refere o art. 192 da Constituição Federal.”

<sup>43</sup> Nos termos do art. 3º da Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006, microempresas e empresas de pequeno porte são definidas pelo montante da receita bruta auferida em determinado ano-calendário, que não podem ultrapassar, respectivamente, o valor de R\$ 240.000,00 e R\$ 2.400.000,00.

<sup>44</sup> A referida medida provisória, após reedições, foi convertida na Lei 10.194, de 14 de fevereiro de 2001, que sofreu alterações pela Lei 11.524, de 24 de setembro de 2007.

<sup>45</sup> A matéria é atualmente regulada pela Resolução CMN 3.567, de 29 de maio de 2008.

### 3.2 APOIO GOVERNAMENTAL

O microcrédito, quando definido apenas como crédito de pequeno valor, abrange operações com todas as finalidades, em especial produção, investimento e consumo. Contudo, no âmbito de uma política governamental de geração de trabalho e renda, em que se privilegia a concessão de crédito, ganham relevo as operações com finalidade produtiva ou de investimento, aparentemente porque eventual incentivo ao crédito voltado ao consumo pode criar efeitos negativos, mediante o aumento do nível de endividamento dos indivíduos, sem correspondente contribuição para o incremento de sua capacidade de produzir renda.

Com esse espírito, uma série de ações governamentais vêm sendo tomadas com o intuito de ampliar a oferta de microcrédito no País. Em 1999, foi criado, por meio da Medida Provisória 1.922, de 5 de outubro<sup>46</sup>, um mecanismo de garantia de empréstimo denominado Fundo de Aval para Geração de Emprego e Renda – FUNPROGER, com o fito de assegurar parte do risco dos financiamentos concedidos pelas instituições financeiras oficiais federais, no âmbito do Programa de Geração de Emprego e Renda - PROGER, Setor Urbano.<sup>47</sup> De maneira bastante clara, a intenção da medida foi possibilitar que, com algum subsídio estatal indireto, fornecido por meio da redução do risco das operações, recursos do sistema financeiro fossem direcionados aos beneficiários do PROGER, público que compreende micro, pequenos e empreendedores individuais, inclusive os que laboram na informalidade.<sup>48</sup>

Na mesma linha, a Medida Provisória 122, de 25 de junho de 2003, convertida na Lei 10.735, de 11 de setembro de 2003, buscou incrementar, agora

---

<sup>46</sup> A referida medida provisória foi reeditada sob o número 1.922-1, em 4 de novembro de 1999, que, por sua vez, foi convertida na Lei 9.872, de 23 de novembro de 1999.

<sup>47</sup> Lei 9.872, de 1999: “Art. 1º Fica criado o Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda - FUNPROGER, de natureza contábil, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego, gerido pelo Banco do Brasil S.A., com a finalidade de garantir parte do risco dos financiamentos concedidos pelas instituições financeiras oficiais federais, diretamente ou por intermédio de outras instituições financeiras, no âmbito do Programa de Geração de Emprego e Renda - PROGER, Setor Urbano.”

<sup>48</sup> Segundo informações do Ministério do Trabalho e Emprego, disponíveis em seu sítio na internet (<<http://www.mte.gov.br/proger/aquem.asp>>, acesso em: 2 out. 2008), são beneficiários do PROGER os seguintes sujeitos: pessoas que trabalham de maneira informal, em pequenos negócios familiares; pequenas e microempresas; cooperativas e associações de produção, formadas por micro ou pequenos empreendedores, urbanos e rurais; professores da rede pública e privada de ensino, para aquisição de equipamento de informática; e pessoas físicas, para aquisição de material para construção ou para aquisição de unidade habitacional.

por meios forçados, o volume de recursos destinados pelo sistema bancário a operações de microcrédito, utilizando-se, para tanto, do mecanismo de direcionamento de percentual dos depósitos à vista captados por bancos comerciais, bancos múltiplos com carteira comercial e pela Caixa Econômica Federal.<sup>49</sup> Nessa sistemática, os recursos não direcionados por aquelas instituições a operações de microcrédito devem ser recolhidos compulsoriamente ao BCB, ficando sem qualquer remuneração. O direcionamento, por sua vez, pode ser feito por meio de outras instituições financeiras ou mediante aquisição de operações de microcrédito realizadas por outras instituições financeiras, SCM, OSCIP de microcrédito ou organizações não governamentais que tenham por objetivo realizar operações de microcrédito.<sup>50</sup>

Em complemento a essas ações, foi criado em 2004 o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO)<sup>51</sup>, destinado a estabelecer de maneira sistematizada uma série de ações voltadas à ampliação do acesso ao crédito a microempreendedores no País. O microcrédito objeto do Programa não é, portanto, concedido com destinação ao *consumo* do mutuário, preferindo-se o financiamento de despesas com investimento ou produção, como define o § 3º do art. 1º da Lei 11.110, de 25 de abril de 2005<sup>52</sup>, que estipula uma série de requisitos

---

<sup>49</sup> Ressentia-se o Poder Público do pequeno e irregular acesso de pessoas de baixa renda ao crédito no País, seja por efeito da assimetria de informações em relação aos potenciais clientes, seja por causa das elevadas taxas de juros e tarifas quando do deferimento do crédito (cf. Exposição de Motivos 139/MF, que acompanhou a Medida Provisória 122, de 2003).

<sup>50</sup> A matéria encontra-se atualmente disciplinada pela Resolução CMN 3.422, de 30 de novembro de 2006, que estipula devam ser destinados 2% (dois por cento) dos depósitos recebidos pelos bancos comerciais, bancos múltiplos com carteira comercial e a Caixa Econômica Federal a operações de microcrédito. A citada resolução institui dois limites para as taxas de juros praticadas nas operações: 2% (dois por cento) ao mês, para operações de microcrédito em geral; e 4% (quatro por cento) ao mês para operações de microcrédito produtivo orientado, sistemática instituída pela Lei 11.110, de 25 de abril de 2005.

<sup>51</sup> Instituído pela Medida Provisória 226, de 29 de novembro de 2004, convertida na Lei 11.110, de 25 de abril de 2005.

<sup>52</sup> “§ 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se microcrédito produtivo orientado o crédito concedido para o atendimento das necessidades financeiras de pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, utilizando metodologia baseada no relacionamento direto com os empreendedores no local onde é executada a atividade econômica, devendo ser considerado, ainda, que:

I - o atendimento ao tomador final dos recursos deve ser feito por pessoas treinadas para efetuar o levantamento socioeconômico e prestar orientação educativa sobre o planejamento do negócio, para definição das necessidades de crédito e de gestão voltadas para o desenvolvimento do empreendimento;

II - o contato com o tomador final dos recursos deve ser mantido durante o período do contrato, para acompanhamento e orientação, visando ao seu melhor aproveitamento e aplicação, bem como ao crescimento e sustentabilidade da atividade econômica; e

para o que considera *microcrédito produtivo orientado*. Por essa razão, os limites de valor das operações são mais elevados, chegando a R\$ 3.000,00 (três mil reais) para empreendedores individuais.<sup>53</sup>

A lei estabelece também que as operações de crédito realizadas no âmbito do PNMPO contarão com recursos oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do direcionamento de depósitos estabelecido pela Lei 10.735, de 2003.<sup>54</sup> Para fazer uso desses recursos, as instituições financeiras devem atuar por intermédio de *instituições de microcrédito produtivo orientado*, categoria da qual fazem parte cooperativas singulares de crédito, agências de fomento estaduais<sup>55</sup>, SCM e OSCIP que fornecem crédito a microempreendedores<sup>56</sup>, utilizando o *repasse de recursos*, a *aquisição de operações de crédito* ou instrumentos de *mandato*. Alternativamente, as instituições financeiras podem fornecer crédito por meios próprios, mas, nesses casos, impõe a lei que aquelas constituam estruturas específicas, aprovadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), para o atendimento dos requisitos previstos para o microcrédito produtivo orientado.<sup>57</sup>

### 3.3 OFERTA DE MICROFINANÇAS

Como anteriormente afirmado, as microfinanças, embora residam fundamentalmente no microcrédito, a ele não se resumem. Para oferecê-las por completo, deve a instituição dedicar-se à prestação de um espectro mais amplo de serviços de natureza financeira. O exposto nos tópicos anteriores demonstra que existe arcabouço robusto de fornecimento de microcrédito, com recursos relativamente abundantes. Porém, o que se observa é, de um lado, que o volume total de recursos efetivamente empregados nessas operações fica bastante aquém

---

III - o valor e as condições do crédito devem ser definidos após a avaliação da atividade e da capacidade de endividamento do tomador final dos recursos, em estreita interlocução com este e em consonância com o previsto nesta Lei.”

<sup>53</sup> Art. 3º, II, *b*, da Resolução CMN 3.422, de 2006.

<sup>54</sup> Art. 1º, § 4º, da Lei 11.110, de 2005. Nos termos do § 5º do mesmo artigo, os recursos do FAT somente podem ser usados por instituições financeiras oficiais.

<sup>55</sup> Agências de fomento são as sucessoras das instituições financeiras estaduais após o PROES – Programa de Redução da Presença do Setor Público Estadual na Atividade Financeira Bancária. Vide, sobre o assunto, o disposto na Medida Provisória 2.192-70, de 24 de agosto de 2001.

<sup>56</sup> Art. 4º, I, da Lei 11.110, de 2005.

<sup>57</sup> Vide os requisitos na nota de rodapé 17, acima (§ 3º do art. 1º da Lei 11.110, de 2005).

do total disponível pelo direcionamento de depósitos supracitado e, de outro, que as instituições efetivamente encarregadas de entregar esses recursos aos tomadores finais necessitam de mecanismos que complementem o crédito e tornem disponíveis outras prestações de microfinanças.

Segundo dados obtidos no BCB<sup>58</sup>, à exceção de curto período entre 2004 e 2005, cerca de 1 bilhão de reais têm ficado, desde janeiro de 2004, mensalmente depositados em conta mantida na Autarquia, sem remuneração, em razão do não direcionamento, a operações de microcrédito, da parcela de 2% dos depósitos à vista recebidas pelas instituições financeiras bancárias, conforme impõe a precitada Lei 10.735, de 2003.

Além disso, apenas um tipo de IMF, a cooperativa de crédito, encontra-se razoavelmente capacitada a oferecer maior completude de operações da espécie.<sup>59</sup> Excetuando-se essas entidades, que são autorizadas a receber depósitos a vista e a prazo e a prover serviços de pagamentos via sistema financeiro<sup>60</sup>, as demais, com destaque para SCM e OSCIP de microcrédito, podem apenas oferecer empréstimos.

Dado que os recursos existem e não são utilizados, é possível inferir que a já comentada distância entre a instituição financeira e o destinatário final de operações de microfinanças, de tão longa, produz custos por demais elevados para sua superação, o que na prática inviabiliza as transações. A alternativa, pois, para realizar tais operações com qualidade e segurança é buscar canais de distribuição dos recursos, notadamente, nas IMF que se dedicam, estatutariamente, a esse mercado, com ou sem intuito lucrativo.

É nesse ambiente que aparecem em evidência as organizações que vêm sendo chamadas, há algum tempo, de *bancos comunitários*<sup>61</sup> e os *contratos de prestação de serviço de correspondente no País*, celebrados entre aquelas e as instituições financeiras, especialmente as interessadas em expandir-se territorialmente e dentro de uma clientela menos abastada.

---

<sup>58</sup> Cf. documento disponível em <<http://www.bcb.gov.br/?DADOMICROFIN>>, link “Estatísticas sobre Microcrédito”, acesso em: 10 nov. 2008. Cf. também, sobre o tema, SOARES, Marden Marques; MELO SOBRINHO, Abelardo Duarte de. *Microfinanças*, p. 138.

<sup>59</sup> De acordo com o art. 17 c/c o art. 44, § 7º, da Lei 4.595, de 1964, a prática de atividades típicas de instituição financeira, tais como a captação de depósito a vista e a prazo, sem prévia autorização do BCB, configura crime.

<sup>60</sup> Cf. Resolução CMN 3.442, de 28 de fevereiro de 2007.

<sup>61</sup> Cf. YUNUS, Muhammad. *Banker to the poor, passim*. Vale ressaltar que o Grameen Bank, o Banco Sol (Bolívia) e o Banco Compartamos (México), embora sejam muitas vezes chamados de *bancos comunitários*, são efetivamente *instituições financeiras bancárias*, autorizadas a operar e fiscalizadas pelas autoridades governamentais responsáveis em seus países.

Passemos à apresentação dessa importante alternativa.

#### 4. BANCOS COMUNITÁRIOS

Algumas entidades sem fins lucrativos, com o objetivo de incrementar as atividades de cunho solidário realizadas na comunidade que atendem, têm-se dedicado à oferta de serviços de microcrédito, ao treinamento e ao desenvolvimento da capacidade profissional, administrativa e do empreendedorismo das pessoas do local e, de maneira bastante peculiar, ao fomento do consumo de bens produzidos e comercializados na região. Por meio da criação de sistemas de pagamentos alternativos, que fazem uso de papéis, vulgarmente chamados “moedas sociais”, destinados a circular no local e a servir de meio de troca por mercadorias e serviços fornecidos por empresários da região, as referidas entidades promovem importante estímulo ao desenvolvimento da economia local, mantendo ali os recursos financeiros que, antes, tendiam a serem utilizados fora da comunidade e criando alternativa à ausência de moeda oficial em volume suficiente para as transações econômicas do lugar.<sup>62</sup> Os órgãos ou segmentos administrativos dessas entidades, especialmente dedicados aos serviços de caráter financeiro, têm sido chamados de *bancos comunitários*.<sup>63</sup>

A administração dos bancos comunitários é usualmente empreendida pela própria comunidade, por meio dos órgãos gestores das entidades sem fins

---

<sup>62</sup> cf. CENTRO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL; BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. *Sondagem das experiências de moedas alternativas em curso no Brasil*. [s.l.], 2008, p. 26. Disponível em:

<[http://www.fbcs.org.br/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=394&Itemid=216](http://www.fbcs.org.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=394&Itemid=216)>.

Acesso em: 30 out. 2008.

<sup>63</sup> Cf. MENEZES, Melissa Silva. *Moedas locais: uma investigação exploratória sobre seus potenciais como alternativa à investigação financeira a partir do caso do Banco Bem em Vitória/ES*. 2007. 128 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, p. 50 et seq. Disponível em: <[www.cedeplar.ufmg.br/economia/dissertacoes/2007/Melissa\\_Silva\\_Menezes.pdf](http://www.cedeplar.ufmg.br/economia/dissertacoes/2007/Melissa_Silva_Menezes.pdf)>. Acesso em: 2 fev. 2008. À época do estudo (2006), Menezes identificou a existência de bancos comunitários em seis lugares: Fortaleza (CE), Santana do Acaraú (CE), Paracuru (CE), Palmácia (CE), Simões Filho (BA), Vitória (ES) e Vila Velha (ES). Segundo estudo mais recente sobre o tema, divulgado em setembro de 2008, foram identificados vinte e seis bancos comunitários, com grande concentração na Região Nordeste do País, especialmente no Estado do Ceará (cf. CENTRO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL; BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. *Ibid.*, p. 26).

lucrativos, que desenvolvem parcerias com outros bancos comunitários<sup>64</sup> e com o Poder Público<sup>65</sup>, por meio de convênios e acordos de suporte técnico. As decisões administrativas, portanto, são tomadas pelos membros da comunidade atendida, que determinam o conjunto de operações de caráter financeiro a ser oferecido à comunidade, as taxas de juros cobradas nos empréstimos, o montante destinado a cada mutuário, as formas de prestação de garantias, os mecanismos de acompanhamento e monitoração do pagamento dos empréstimos, as condições para renovação do mútuo, bem como a organização dos sistemas de moedas sociais, por intermédio da celebração de acordos com o comércio local para a aceitação das cédulas representativas de referidas moedas.<sup>66</sup>

A importância de a gestão dos bancos comunitários ser realizada por membros da própria comunidade atendida deve ser sublinhada, uma vez que, além de fortalecer a atuação política da comunidade, permite a superação ou substancial redução da assimetria de informação, que constitui um dos maiores obstáculos à concessão de crédito a indivíduos de baixa renda pelo setor bancário tradicional. Como mencionado em tópico anterior, em situações normais, o risco de inadimplência calculado por uma instituição financeira bancária em operações creditícias com pessoas de baixa renda é de tal forma elevado<sup>67</sup> que os custos de

---

<sup>64</sup> Nesse mister, tem-se destacado o Banco Palmas (Banco Comunitário da Associação de Moradores do Conjunto Palmeira - ASMOCONP, da periferia de Fortaleza, Ceará), cuja organização é exemplo para os demais bancos comunitários em todo o País. Por meio do Instituto Banco Palmas, a ASMOCONP e o respectivo banco comunitário prestam assessoria técnica para outras entidades sem fins lucrativos que desejem criar “bancos” semelhantes em sua região de atuação.

<sup>65</sup> Exemplo interessante de parceria com o Poder Público vem de Paracuru, município cearense localizado a 70km de Fortaleza. Em parceria entre a prefeitura do município e o Instituto Banco Palmas, foi criado o Banco Par, destinado a atender duas localidades com menor IDH no município: Riacho Doce e Nova Esperança. Segundo informações disponíveis no sítio do Banco Palmas na internet (<<http://www.bancopalmas.org.br/oktiva.net/1235/nota/53723>>, acesso em: 30 out. 2008), os recursos antes despendidos com a compra de cestas básicas fora da cidade, para distribuição à população carente, são agora destinados ao Banco Par para lastrear a moeda social por ele emitida (Par). Esses recursos são, então, repassados às famílias atendidas, em moeda social, para utilização no comércio local. Outra experiência inovadora ocorreu em São João do Arraial (PI), no qual o pagamento integral da folha de salários do município foi feita pelo Banco Comunitário dos Cocais. Destaque-se que, anteriormente, já havia sido editada lei municipal autorizando o pagamento de até 25% do salário dos servidores públicos do município em cocal, moeda social emitida pelo citado banco comunitário (cf. notícia disponível em <<http://www.bb.com.br/portalbb/page251,138,5504,0,0,1,0.bb?codigoMenu=2363&codigoNoticia=13760>>. Acesso em: 12 dez. 2008).

<sup>66</sup> Cf. CENTRO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL; BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. *Sondagem das experiências de moedas alternativas em curso no Brasil*, tópico 6.5, [s.p.]. Nesse estudo, foram identificadas variadas formas de controle social da atuação dos bancos comunitários, por meio das quais é dado aos membros da comunidade o poder de decisão sobre variados assuntos relativos à sua administração.

<sup>67</sup> Tendo em vista, principalmente, que esses indivíduos, de um lado, não podem oferecer, em garantia do pagamento do mútuo, bens que ostentem valor econômico à instituição financeira; bem

avaliar o perfil desse cliente, monitorar a utilização dos recursos, recolher o pagamento e, no caso de inadimplemento, promover a cobrança extrajudicial ou judicial – em conjunto, os custos de transação da operação –, de tão altos, tornam a operação de crédito proibitiva ou meramente desinteressante do ponto de vista do custo de oportunidade que tem a instituição financeira em relação a outras operações de maior volume com clientes de menor risco.<sup>68</sup>

Inobstante as qualidades apresentadas, essas entidades ou órgãos de entidades, embora sejam chamadas de “bancos” comunitários, não são instituições financeiras bancárias ou, sequer, instituições financeiras. Assim sendo, não se sujeitam à supervisão do BCB e às disposições da Lei 4.595, de 1964, não podendo, conseqüentemente, praticar atividades típicas de instituição financeira, sob pena de cometerem o crime tipificado no § 7º do art. 44 do mesmo diploma legal. Dentre outras, portanto, a eles é vedada a intermediação financeira, ou seja, a captação de recursos do público, por meio de depósitos, emissão pública de títulos ou outro meio, para destinação a empréstimos a outras pessoas. Ainda assim, não têm acesso ao Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB)<sup>69</sup>, não podendo efetuar transferências de fundos à ordem de seus “clientes”.

Por essas razões, não podem os bancos comunitários oferecer o conjunto completo de operações de microfinanças. Os óbices mencionados acima contrastam com o fato de serem essas entidades veículos bastante úteis para o fornecimento de microcrédito, à conta de sua proximidade com o público tomador e da metodologia que utilizam. Diante desse cenário, é mister investigar aspectos de um mecanismo contratual que vem permitindo a prestação de serviços acessórios à atividade bancária e pode atender à necessidade do público-alvo das microfinanças, seja por facilitar a canalização de recursos para operações de microcrédito, seja por permitir acesso a facilidades do Sistema Financeiro Nacional, ainda que de maneira limitada.

---

como, por outro lado, não possuem dados cadastrais ou registros confiáveis de suas fontes de renda ou de operações financeiras anteriores que tenham praticado.

<sup>68</sup> Cf. ZAMBALDI, Felipe. Influencing factors on productive microcredit in Brazil. COLÓQUIO PREDOCTORAL IBEROAMERICANO, 3, São Paulo: FGV-EAESP, 2005, p. 4. Disponível em: <<http://cladea.revistaleadership.com/doctoral/8.PAPER.F.%20Zambaldi.Final.pdf>>. Acesso em: 2 set. 2008; e FACHINI, Cristina. *Sustentabilidade financeira e custos de transação em uma organização de microcrédito no Brasil*, p. 31. Quer-se dizer com isso que os custos de transação, por estarem presentes em todas – e em cada uma das – operações de crédito, são custos fixos e aparecem proporcionalmente mais altos em operações de microcrédito do que em empréstimos de maior valor, ou seja, a cada real emprestado em operações de microcrédito, os custos de transação têm maior peso do que quando se emprestam montantes maiores.

<sup>69</sup> Disciplinado pela Lei 10.214, de 27 de março de 2001.

Trata-se do *contrato de correspondente no País*, disciplinado pela Resolução CMN 3.110, de 31 de julho de 2003.

Essencialmente, esse contrato visa a permitir que instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional possam expandir sua presença no território nacional por meio da delegação a terceiros da prestação de determinados serviços, acessórios a sua atividade. Dessa forma, mediante avaliação de custo-benefício, pode a instituição interessada, em lugar de promover a abertura de uma dependência (agência ou posto de atendimento), contratar um estabelecimento comercial ou uma entidade sem fins lucrativos para realizar parte das atividades que aquela dependência realizaria.

Observando dados do Sistema Financeiro Nacional<sup>70</sup>, percebe-se que a alternativa representada pela contratação de correspondentes tem sido bastante atrativa para as instituições autorizadas pelo BCB. De 2001 a 2008, houve crescimento de 100% no número de correspondentes contratados por aquelas instituições. Não obstante, como já apontado, as IMF têm sido preteridas na escolha de grande parte das instituições financeiras, que preferem a contratação de grandes redes de supermercados, farmácias, lojas de departamentos<sup>71</sup>, o que restringe seu acesso aos recursos e serviços existentes no Sistema Financeiro Nacional.

Como dito, a preferência exercida diz respeito, sobretudo, à apreciação dos *benefícios* dessa contratação, que será realizada em contraposição aos *custos* percebidos pela instituição interessada, neles incluídos, naturalmente, os *custos de transação* existentes nesse mercado, aspecto que será analisado no tópico seguinte.

---

<sup>70</sup> Cf. SOARES, Marden Marques; MELO SOBRINHO, Abelardo Duarte de. *Microfinanças*, p. 128. Cf. também informações disponíveis no sítio do BCB na internet: <<http://www.bcb.gov.br/?CORPAIS>>. Acesso em: 4 jan. 2009.

<sup>71</sup> Cf. nota de rodapé nº 12, acima.

## 5. OS CUSTOS DE TRANSAÇÃO NA REGULAÇÃO SOBRE CONTRATOS DE CORRESPONDENTE

### 5.1 CUSTOS DE TRANSAÇÃO: UMA NOÇÃO

O objetivo desse item é delinear os contornos da definição de *custos de transação*, identificando suas principais causas e as situações em que são evidenciados, de modo que se torne possível, adiante, analisar com segurança os contratos de prestação de serviços de correspondente e a regulação bancária sobre o tema.

Remontando sua origem ao Institucionalismo de Commons<sup>72</sup>, foi com o desenvolvimento dado por Coase ao tema que os *custos de transação* ganharam verdadeira relevância – primitivamente, na aplicação a que procedeu esse autor para estabelecer comparações de *eficiência* entre distintas alternativas existentes para problemas concernentes à organização empresarial.<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> Autor que grande atenção dedicou às *transações* (“transactions”) na vida econômica, tendo-lhes considerado “os eventos que medeiam entre a representação de uma finalidade econômica e a sua efetiva concretização” (Cf. ARAÚJO, Fernando. *Teoria econômica do contrato*, p. 197), ou seja, as resistências que o mundo real impõe para a realização de atos econômicos. Portanto é da noção primitiva de “transaction” que decorre a de “custos” de transação (“transaction costs”). Cf. COMMONS, John R. Institutional economics, *The American Economic Review*, v. 21, n. 4, Nashville: American Economic Association, p. 648-657, dez. 1931. Disponível em <<http://www.jstor.org/stable/495>>. Acesso em: 30 out. 2008. Para compreender a visão particular de Commons a respeito do Institucionalismo na Economia, cf. Institutional economics: comments by Professor Commons. *The American Economic Review*, v. 22, n. 2, Nashville: American Economic Association, p. 264-268, jun. 1932. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1805295>>. Acesso em: 30 out. 2008.

<sup>73</sup> Cf. ARAÚJO, Fernando, *op. cit.*, p. 197-198. No caso, trata-se do conhecido artigo de Ronald Coase, intitulado “The nature of the firm” (*Economica*, v. 4, n. 16, p. 386-405.), que discorre sobre a comparação de eficiência entre as alternativas que um agente econômico tem de ir ao mercado para obter os serviços ou produtos de que necessita, ou de prestar ou produzi-los ele próprio, coordenando, sob sua subordinação, os fatores de produção a tanto necessários (mão-de-obra, matéria-prima etc.) e assim constituindo uma empresa (“firm”). Posteriormente, Coase contribuiu com novo desenvolvimento da noção de custos de transação, a resultar no chamado “Teorema de Coase”, segundo o qual, em um mundo ideal, portanto sem custos de transação, as trocas ocorreriam com a tendência de os bens ficarem com aqueles que mais lhes dessem valor, ou seja, da maneira economicamente mais eficiente. Assim, a *contrario sensu*, os custos de transação impedem que os bens se destinem àqueles indivíduos na sociedade que mais lhes valorizam, criando *ineficiências* de alocação dos recursos (Cf., do mesmo autor, The problem of social cost. *Journal of Law and Economics*, v. 3, n. 1, p. 1-44, out. 1960). Para uma crítica às conclusões desse teorema, cf. HARRISON, Jeffrey L. *Law and Economics in a nutshell*. 3<sup>rd</sup> ed., St. Paul: West, 2003, p. 77-80.

A noção de *custos de transação* pressupõe que entre o desejo de realizar um ato de conteúdo econômico – por exemplo, de celebrar uma compra-e-venda – e a efetiva realização do ato, existe uma série de eventos que servem de obstáculo, que se *friccionam* contra a ação do indivíduo, impedindo-o de realizá-lo imediatamente ou sem esforços. Esses eventos, por sua vez, podem ser traduzidos economicamente em *custos*, tendo em vista que, para superá-los e concretizar o ato pretendido, o indivíduo deve empregar tempo de trabalho, despender recursos financeiros, contratar profissionais para auxiliá-lo etc. Podendo ser percebidos e mensurados, portanto, os custos de transação possibilitam a comparação, em termos de eficiência, entre diferentes estruturas negociais ou “arranjos institucionais”.<sup>74</sup>

### 5.1.1 IMPORTÂNCIA DA NOÇÃO DE CUSTOS DE TRANSAÇÃO PARA O DIREITO

Para o Direito, o desenvolvimento da noção de custos de transação foi importante por haver lançado luzes sobre a necessidade de a sociedade, por meio do Estado, especialmente dos formuladores de políticas públicas, atentar para o desenho que se dá aos quadros institucionais criados por textos normativos, sabendo-se que eles influenciam a tomada de decisão do indivíduo entre uma ou outra alternativa disponíveis para atingir o mesmo resultado, a depender dos custos de transação neles incorporados. Isso significa que, em último caso, os fins almejados por determinada política pública podem até não ser alcançados em razão de um arranjo institucional que, ao buscar direcionar a atividade de um grupo de indivíduos, não tenha levado em consideração os custos de transação já existentes, ou tenha ainda criado outros, de modo que o resultado foi torná-los por demais elevados, comparativamente aos de outras opções disponíveis ao referido grupo.

Em termos práticos, deve-se assumir que os custos de transação estão presentes em todas as atividades econômicas, dado que as interações entre as pessoas físicas ou jurídicas sempre envolvem algum atrito ou fricção.<sup>75</sup> Sabendo

---

<sup>74</sup> Cf. ARAÚJO, Fernando, *op. cit.*, p. 198.

<sup>75</sup> Cf. COMMONS, John R. Institutional economics. *The American Economic Review*, v. 21, n. 4, p. 652. Um exemplo de transação econômica praticamente isenta de custos de transação, por sua

disso, o que importa perceber são os níveis em que se colocam tais custos quando adotada uma ou outra alternativa regulatória. Considerando, portanto, uma transação econômica que culmine na elaboração de um contrato, devem-se comparar as alternativas que possuiriam os agentes econômicos se, por exemplo, não houvesse qualquer mandamento legal ou infralegal especificamente sobre o assunto, ou se outra fosse a configuração dos preceitos normativos que regem a relação contratual estudada, para que se observe a possibilidade de reduzir, por meio da regulação, os custos de transação naturalmente existentes nesse mercado.

### 5.1.2 DESENVOLVIMENTO DA NOÇÃO DE CUSTOS DE TRANSAÇÃO – ALGUMAS FERRAMENTAS ANALÍTICAS

Válida é a tentativa de tornar mais concreta e precisa a noção de custos de transação, de modo que se possa evitar seja o presente estudo conduzido com pouca ou nenhuma objetividade. Nessa tarefa, estamos com Araújo, que identifica como principal causa de ineficiências<sup>76</sup> nas transações a *distribuição assimétrica de informação* entre as partes<sup>77</sup>, a ela podendo-se atribuir as usuais causas de custos de transação apontadas pela literatura, quais sejam: busca da contraparte, obtenção de informações sobre ela, reuniões, negociações, redação do contrato, manutenção da disciplina contratual, solução de situações imprevistas, entre outras.<sup>78</sup>

---

simplicidade, é descrito *hipoteticamente* por Jeffrey L. Harrison (*Law and economics in a nutshell*, p. 94-102): Juan e Lolita vivem na mesma localidade e promovem uma única troca de objetos que levam consigo, *sweaters* e laranjas, de maneira que não precisam se preocupar, por exemplo, com a redação de um contrato para concretizarem com segurança a transação. É verdade, porém, como declara Harrison adiante, que essa despreocupação de Juan e Lolita com a redação de um instrumento contratual ou com outras cautelas semelhantes deve-se fundamentalmente à redução da *assimetria de informações* entre eles proporcionada pelo direito contratual, ou seja, pela vigência de comandos de ordem imperativa que compelem os indivíduos a proceder de determinada forma, sob pena de serem coagidos a tanto.

<sup>76</sup> E os custos de transação são uma causa de ineficiência, ainda que presentes, praticamente, em todas as transações.

<sup>77</sup> Teoria econômica do contrato, p. 199-200.

<sup>78</sup> *Id. Ibid.*, p. 198-199. Cf. também COOTER, Robert; ULEN, Thomas. *Law & economics*, p. 91-94. Ora, não fosse a assimetria informativa entre as partes, ainda que de pequena monta, não seria necessário que uma delas dependesse tempo ou recursos à procura da outra, pois já saberia onde e por quem procurar; cada parte já possuiria todas as informações de que necessitasse sobre a outra; não seriam precisas reuniões e negociações, pois cada qual já conheceria de antemão o que a outra parte desejasse em relação ao negócio; dispensável seria também a redação de um contrato, pois ambas teriam segurança de como se comportariam reciprocamente; ficaria ainda prejudicada

Nessa linha, grande atenção será dada nesse trabalho aos custos das providências adotadas pelas partes do contrato de correspondente, em decorrência de – e para superar – a assimetria informacional entre elas existente.

Ainda nesse diapasão, será igualmente útil fazer uso de ferramentas analíticas que possibilitem reduzir eventual abstração que se possa associar à noção de custos de transação. Para tanto, recorrer-se-á à classificação elaborada por Cooter e Ulen<sup>79</sup> para os elementos que compõem os custos de transação. Segundo os autores, esses custos poderiam ser agrupados em “custos de procura” (*search costs*), “custos de negociação” (*bargaining costs*) e custos de cumprimento (*enforcement costs*). Elementos do primeiro tipo seriam aqueles relativos à procura de uma contraparte e de informações sobre ela. Nesse caso, os custos são mais altos conforme o serviço ou produto buscado sejam mais especializados ou específicos.<sup>80</sup> Do segundo tipo, encontramos a negociação sobre o preço e o objeto do negócio, bem como sobre todas as condições em que se dará a operação, aqui se incluindo, pois, a redação do clausulado. Sobre esse ponto, Cooter e Ulen afirmam que tanto maiores serão os custos de transação quanto menos públicas forem as informações sobre como desejam e como podem cumprir suas obrigações no negócio.<sup>81</sup> Os citados autores ressaltam, ainda sobre os custos de negociação, que uma das conclusões mais robustas do estudo desse tema é que as partes ficam mais dispostas a cooperar quando seus direitos são claros e menos dispostas a tanto quando seus direitos são ambíguos, o que dá importante sinalização à análise da regulação que se fará adiante.

---

qualquer preocupação com a manutenção da disciplina contratual, por meio do Poder Judiciário ou de tribunal arbitral; e, finalmente, sequer haveria situações *imprevistas* a demandar solução ulterior.

<sup>79</sup> Law & economics, p. 91-94.

<sup>80</sup> O exemplo utilizado pelos autores ilustra bem a situação: “finding someone who is selling a 1957 Chevrolet is harder than finding someone who is selling a soft drink.” (Em tradução livre: “encontrar alguém que está vendendo um Chevrolet 1957 é mais difícil do que alguém que está vendendo um refrigerante.”)

<sup>81</sup> Cooter e Ulen falam, nesse ponto, sobre os valores-limite (“threat values”) atribuídos pelas partes ao bem ou serviço e sobre a respectiva solução de cooperação (“cooperation solution”), isto é, a solução negocial que traz maior satisfação para ambas as partes e, portanto, viabiliza o negócio. Embora se refiram expressamente aos termos pecuniários da negociação, pode-se inferir que o que jaz sob essas condições são as exigências às quais as partes estão dispostas a se submeter pelos preços (valores) que são oferecidos. Usando o exemplo da compra de uma casa, os autores argumentam que o fato de nenhuma das partes conhecer o valor-limite da outra (o comprador não conhece o valor mínimo aceitável pelo vendedor, e o vendedor não conhece o valor máximo aceitável pelo comprador), caracteriza-as como informações “privadas” ou “reservadas”. Essa privacidade ou não-publicidade das informações implica a adoção de uma série de ações pelas partes, tendentes a torná-las públicas. De fato, o vendedor tem mais informações sobre defeitos na casa do que o comprador e, em contrapartida, esse último tem mais informações sobre suas possibilidades de obter mais recursos do que o vendedor (*Law & economics*, p. 92-93).

No que tange aos custos de cumprimento, Cooter e Ulen afirmam que seu aparecimento ocorre quando decorre algum tempo entre a celebração e o cumprimento do contrato.<sup>82</sup> Assim, em contratos de execução simultânea, como os de compra e venda à vista de bem móvel, não haveria custos de cumprimento.<sup>83</sup> Por outro lado, em contratos complexos, os custos incorridos pelas partes na monitoração do comportamento de sua homóloga e na punição pelo descumprimento dos termos da avença podem ser deveras elevados.<sup>84</sup>

### 5.1.3 IMPORTÂNCIA DOS PRINCÍPIOS QUE INFORMAM A REGULAÇÃO BANCÁRIA

Vê-se, portanto, que é preciso adotar enfoque específico sobre os mencionados arranjos institucionais, de modo que se possa precisar onde a regulação deve estar presente, como forma de reduzir os custos de transação e, por conseqüência, eventuais ineficiências que servem de obstáculo à realização dos negócios. Não obstante, ver-se-á adiante que é preciso não descuidar dos fundamentos e princípios que informam a *regulação bancária*, uma vez que se aceita nesse trabalho, ao lado da eficiência, a premissa de que não se deve prescindir da presença do Estado na colocação de balizas ao comportamento dos agentes em sensível setor da economia, como é o mercado financeiro.<sup>85</sup> Dessa forma, o exame das normas jurídicas que tratam dos contratos de correspondente no País deverá ser feita sempre em cotejo aos objetivos buscados pela regulação bancária, de modo a identificar meios menos onerosos, em termos de custos de transação, para alcançar os mesmos fins.

Nesse mister, vê-se que os autores que se debruçaram sobre o assunto concordaram em que o fim último da regulação bancária, é fundamentalmente a *proteção da confiança do poupador*, uma vez que, sem ela, o sistema financeiro

---

<sup>82</sup> *Id. Ibid.*, p. 94.

<sup>83</sup> *Id. Ibid.*, p. 94.

<sup>84</sup> *Id. Ibid.*, p. 94.

<sup>85</sup> Isso equivale a dizer que são rechaçadas teses similares à do *free banking*, segundo a qual a atividade bancária não mereceria atenção especial da sociedade e do Estado que justificasse a imposição de controles, regulação ou supervisão mais rígidos do que os observados em outros setores da economia. Sobre o tema, cf. VERÇOSA, Haroldo Malheiros Duclerc. *Bancos centrais no direito comparado*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 31-34. Sobre o *free banking*, cf. GOODHART, Charles. *The evolution of central banks*. Cambridge: The MIT Press, 1988.

sequer existiria.<sup>86</sup> Desdobramentos mais detalhados desse objetivo, porém, podem-se encontrar nos *Princípios Fundamentais para uma Supervisão Bancária Efetiva*<sup>87</sup>, formulados pelo Comitê de Basiléia de Supervisão Bancária<sup>88</sup>, organismo de grande relevância no âmbito internacional. No que tange ao sistema jurídico brasileiro, vale reproduzir o elenco de princípios que norteiam as relações jurídicas emergentes do mercado financeiro e de capitais, elaborados por Mosquera<sup>89</sup>, em consonância com o disposto no art. 192 da Constituição da República e na Lei 4.595, de 1964:

- a) *Princípio da proteção da mobilização da poupança nacional*, que visa a assegurar a proteção ao “fluxo interno da poupança nacional”;<sup>90</sup>
- b) *Princípio da proteção da economia popular*, que fundamenta a existência de mecanismos jurídicos de proteção dos interesses dos poupadores;<sup>91</sup>
- c) *Princípio da proteção da estabilidade da entidade financeira*, corolário do princípio anterior, justifica, em específico, o arcabouço de supervisão estatal sobre as entidades que atuam nesse mercado;<sup>92</sup>
- d) *Princípio da proteção do sigilo bancário*, que assegura sobretudo a privacidade dos poupadores, que não recorreriam ao mercado financeiro e de capitais se não houvesse semelhante garantia;<sup>93</sup>

---

<sup>86</sup> Cf. SADDI, Jairo. *Crise e regulação bancária: navegando mares revoltos*. São Paulo: Textonovo, 2001, p. 57-63; VERÇOSA, Haroldo Malheiros Duclerc. *Ibid.*, p. 67-68; LIMA, Vanina de Souza. *Uma análise dos efeitos da regulação do setor de microfinanças brasileiro*. 2004. 90 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, p. 17-18; FERRARINI, Guido. Introduction. In: *Prudential regulation of banks and securities firms*. London: Kluwer Law International, 1995, p. 4; CARVALHO, Fernando J. Cardim de. O papel do Banco Central no processo de regulação financeira. In: CAMPILONGO, Celso F. *et al.* (Org.). *Concorrência e regulação no sistema financeiro*. São Paulo: Max Limonad, 2002, p. 258-262; CORTEZ, Tiago Machado. O conceito de risco sistêmico e suas implicações para a defesa da concorrência no mercado bancário. *Ibid.*, p. 315-323.

<sup>87</sup> Cf. BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION. *Core principles for effective bank supervision*. Basel: Bank for International Settlements, 2006.

<sup>88</sup> Organismo estabelecido em 1974 pelos presidentes dos bancos centrais dos países integrantes do Grupo dos Dez, o Comitê de Basiléia realiza estudos sobre um grande número de assuntos financeiros, buscando estabelecer princípios ou regras gerais para o bom e regular funcionamento do sistema financeiro, tanto em nível local quanto internacional. O Comitê não tem competência normativa, portanto depende dos países para que suas recomendações tenham efeito. Dessa forma, os princípios e regras por ele estabelecidos têm natureza meramente sugestiva, buscando harmonizar as práticas regulatórias internacionais e torná-las mais sólidas e eficientes.

<sup>89</sup> Os princípios informadores do direito do mercado financeiro e de capitais. In: MOSQUERA, Roberto Quiroga (Coord.). *Aspectos atuais do direito do mercado financeiro e de capitais*. São Paulo: Dialética, 1999, p. 257-271.

<sup>90</sup> *Id. Ibid.*, p. 263-264.

<sup>91</sup> *Id. Ibid.*, p. 264-265.

<sup>92</sup> *Id. Ibid.*, p. 265-267.

<sup>93</sup> *Id. Ibid.*, p. 267-268.

- e) *Princípio da proteção da transparência de informações*, que busca impor máxima publicidade às informações de caráter público, de modo que cheguem de maneira homogênea aos destinatários.<sup>94</sup>

Tendo isso em vista, examinaremos adiante, as falhas de regulação e de mercado existentes na contratação de correspondentes no País, voltando os olhos para os negócios celebrados com *bancos comunitários*.

## 5.2 FALHAS NA REGULAÇÃO BANCÁRIA SOBRE OS CONTRATOS DE CORRESPONDENTE

Analisando a regulação bancária sobre contratos de correspondente, identificaram-se duas possíveis falhas, relacionadas à necessidade de obtenção de autorização prévia do BCB para a contratação de alguns serviços de correspondente e à vedação à contratação de correspondente que ostente o nome “banco” em sua razão social ou denominação.

### 5.2.1 PRÉVIA AUTORIZAÇÃO DO BANCO CENTRAL DO BRASIL

A Resolução CMN 3.110, de 2003, previa, em seu art. 1º, § 2º, que a contratação de correspondentes para a prática dos serviços elencados nos incisos I e II do *caput*<sup>95</sup> dependia de prévia autorização do BCB. A princípio, o dispositivo causava estranhamento, pois, se as instituições financeiras podiam instalar dependências tais como o Posto de Atendimento Bancário (PAB)<sup>96</sup> e o Posto de

---

<sup>94</sup> *Id.Ibid.*, p. 268-269. Pode-se afirmar que o princípio busca evitar a distribuição assimétrica de informações, tão comuns ao mercado financeiro e de capitais.

<sup>95</sup> A saber, *in verbis*:

“I - recepção e encaminhamento de propostas de abertura de contas de depósitos à vista, a prazo e de poupança;

II - recebimentos e pagamentos relativos a contas de depósitos à vista, a prazo e de poupança, bem como a aplicações e resgates em fundos de investimento;”

<sup>96</sup> Segundo o disposto no art. 4º do Regulamento Anexo III à Resolução CMN 2.099, de 17 de agosto de 1994, o PAB pode prestar todos os serviços para os quais o banco é autorizado, com a restrição de que deva estar localizado no interior de edifício de ente da administração pública ou de empresa privada.

Atendimento de Microcrédito (PAM)<sup>97</sup> mediante simples comunicação àquela autarquia, por que a contratação de terceiros para prestar serviços significativamente mais simples do que os realizados por PAB e PAM deveriam ser submetidas previamente à sua autorização?

O argumento era reforçado pelo fato de, historicamente, a regra que impunha a autorização prévia do BCB ter sido inserida na primeira grande reformulação da disciplina de contratação de correspondentes no País, que se deu com a edição da Resolução CMN 2.640, de 25 de agosto de 1999. Nesse ato normativo, o CMN dispunha que as instituições financeiras somente poderiam contratar correspondentes, para os serviços descritos nos incisos I e II de seu art. 1º<sup>98</sup>, nos municípios desassistidos de agência bancária, PAB ou Posto de Atendimento Avançado (PAA). A intenção do dispositivo, revelada no Voto BCB nº 274/99, que encaminhava a proposta de resolução ao CMN, dizia respeito à necessidade de os serviços bancários serem ampliados para as praças que não contassem com atendimento por meio de agência ou posto de atendimento equivalente, aliada à tentativa de impedir que as instituições financeiras promovessem o fechamento de agências e postos de atendimento e, simplesmente, os substituíssem por correspondentes. Disso se infere que o procedimento de autorização prévia servia bem ao propósito de controlar a contratação de correspondentes, de modo que ela não ocorresse, para a prestação dos serviços mencionados acima, em locais já assistidos por dependência de instituição financeira.

Mais tarde, em revisão da Resolução CMN 2.640, de 1999<sup>99</sup>, o CMN, observando que o processo de contratação de correspondentes não havia evoluído dentre as instituições financeiras, exatamente por causa da restrição comentada no parágrafo anterior, revogou o dispositivo, mantendo, não obstante, a obrigatoriedade do pedido de autorização prévia ao BCB para a contratação de correspondente destinado a prestar os serviços de que tratam os incisos I e II do art. 1º.

---

<sup>97</sup> O art. 6º da Resolução CMN 3.567, de 29 de maio de 2008, dispõe que o PAM pode ser instalado em qualquer localidade, para a prática de todas as atividades a que estão autorizadas as sociedades de crédito ao microempreendedor e à empresa de pequeno porte, tais como a concessão de financiamentos e prestação de garantias às microempreendedores pessoas físicas, microempresas e empresas de pequeno porte (art. 5º, I).

<sup>98</sup> Os citados dispositivos da Resolução CMN 2.640, de 1999, em tudo se igualam aos equivalentes da resolução vigente (3.110, de 2003).

<sup>99</sup> Trata-se da Resolução CMN 2.707, de 30 de março de 2000.

A manutenção do procedimento de autorização por aquela autarquia indicava haver outras razões de ordem regulatória para a permanência do controle prévio dessas contratações. Poder-se-ia falar, por exemplo, na necessidade de supervisionar essas negociações, com vistas a proteger o público que acessa o Sistema Financeiro Nacional de problemas decorrentes de eventuais incapacidades de os correspondentes executarem com segurança e regularidade as tarefas que lhes foram delegadas. Porém, a princípio, o argumento não se sustentava diante da imposição à instituição financeira da total responsabilidade sobre os serviços prestados pelo correspondente (art. 4º, I, da Resolução CMN 3.110, de 2003<sup>100</sup>). Nesse cenário, transferia-se à instituição contratante todo o dever de diligência e prudência na busca e seleção dos parceiros comerciais. Aliado a esses argumentos, o fato de a autorização produzir efetivos custos de transação, principalmente em razão de possível demora na conclusão dos processos, instigou, ainda, a realização de um estudo sobre o tempo médio de aprovação de pedidos de autorização da espécie dentro do BCB.

Para tanto, foram examinados 120 pedidos de autorização para a contratação de correspondentes, de um total aproximado de 400 existentes no período de 2004 a 2008. Além do prazo de exame dos pedidos, foram observados dados relativos à quantidade de correspondentes em cada pedido e os motivos de recusa de autorização, quando o evento ocorria.

A média de tempo necessário à conclusão da análise desses pedidos pelo BCB foi de 96 dias. Dos pedidos examinados, 77<sup>101</sup> envolviam a autorização de mais de um correspondente e, desses, 32<sup>102</sup> solicitavam a autorização de número superior a 100 correspondentes. Em tese, pedidos que envolvessem mais de um correspondente seriam mais complexos do que pedidos com um correspondente, devendo sofrer análise mais longa. No entanto, constatou-se que, dos 77 pedidos contendo mais de um correspondente, 23 resultaram em prazo superior à média observada. Por sua vez, dos 32 pedidos envolvendo mais de 100 correspondentes, 5 tiveram duração maior do que o mencionado prazo médio. Numericamente,

---

<sup>100</sup> “Art. 4º Os contratos referentes à prestação de serviços de correspondente nos termos desta resolução devem incluir cláusulas prevendo:

I - a total responsabilidade da instituição contratante sobre os serviços prestados pela empresa contratada, inclusive na hipótese de substabelecimento do contrato a terceiros, total ou parcialmente;”  
Esse dispositivo merecerá comentário adiante.

<sup>101</sup> 64% do total examinado.

<sup>102</sup> 27% do total examinado ou 42% dos pedidos com mais de um correspondente.

portanto, esses dados apontam para que a quantidade de empresas em cada pedido pouco influenciou a duração do exame realizado pelo BCB. Isto é, se os pedidos de autorização com muitos correspondentes não necessariamente duravam tempo muito maior do que pedidos com poucas empresas, a resposta para a delonga observada não estava na complexidade dos procedimentos de verificação, mas em outro motivo.

De fato, o que se observou nesses processos foi, como regra, o exame de aspectos formais dos correspondentes, como os relativos à sua regularidade perante o Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas do Ministério da Fazenda (CNPJ), à existência de registros no Cadastro de Emissão de Cheques sem Fundos (CCF), à existência da palavra “banco” em sua razão social, denominação empresarial ou nome de fantasia, bem como a análise das minutas dos contratos com eles celebrados, de modo a verificar a presença das cláusulas obrigatórias e de outros elementos relacionados com a prestação de serviços de correspondente. Em essência, portanto, somente quando se apresentavam graves irregularidades nos contratos encaminhados ou a palavra “banco” na razão social, denominação ou nome de fantasia do contratado é que o procedimento de autorização revelava-se mais moroso, pois a Autarquia, nesses casos, se comunicava com a instituição contratante, de modo a solucionar as pendências, antes de conceder a autorização. Nas demais situações, o que se observou foi a simples negativa de autorização ou sua concessão, cumulada com recomendações voltadas a promover alterações no contrato ou proibir o correspondente de utilizar o termo “banco” em suas relações comerciais. Parece relevante, portanto, identificar naqueles pedidos cujos prazos foram muito extensos (superiores à média de duração, por exemplo) quais resultaram em recusa de autorização e quais as razões para recusa.

Sobre isso, viu-se que 40 pedidos (1/3 do total analisado) tiveram prazo superior à média e, desses, 14 (12% do total) resultaram em algum tipo de recusa pelo BCB. Quantitativamente, o número pode indicar alguma relevância no processo de autorização, porém, em termos *qualitativos*, ou seja, relativamente aos motivos para as referidas recusas, a conclusão não é a mesma. Percebeu-se que apenas uma<sup>103</sup> das 14 negativas citadas foi motivada por problemas distintos de meras restrições cadastrais e, nesse caso, tratava-se da contratação de serviço que não

---

<sup>103</sup> O exame desse pedido durou 546 dias.

constituía atividade de correspondente, isto é, não se enquadrava nos incisos do *caput* do art. 1º da Resolução CMN 3.110, de 2003. Nas demais 13 recusas, portanto, foram identificadas pendências exclusivamente cadastrais dos correspondentes, seja quanto a seus registros no CNPJ, seja quanto a emissões de cheques sem fundos (CCF).

Sendo assim, a falta de simetria entre as regras de instalação de PAB e PAM e de contratação de correspondentes, somada ao argumento histórico citado acima e à constatação de que a verificação realizada pelo BCB nos pedidos de autorização de correspondentes era meramente cartorial, apontava para que a manutenção da obrigatoriedade de autorização prévia do BCB se revelasse desnecessária, apenas criando custos de transação sem que proporcionasse benefícios equivalentes.

Eis que, no curso desta pesquisa, foi editada a Resolução CMN 3.654, de 17 de dezembro de 2008, que alterou o citado § 2º do art. 1º da Resolução CMN 3.110, de 2003, para transformar a obrigação de pedir autorização prévia àquela autarquia em dever de *comunicar* a contratação de correspondentes. Em reforço aos dados obtidos neste trabalho e aos argumentos acima expostos, o Voto BCB 368/2008, que conduziu a matéria ao CMN, repisou o fato de os postos de atendimento de instituições financeiras dependerem de mera comunicação ao BCB para serem instalados ou extintos, malgrado possam praticar mais serviços do que os correspondentes, como também a suficiência do disposto no citado art. 4º, I, da Resolução CMN 3.110, de 2003, quanto à responsabilidade das instituições contratantes, para efeito da cautela delas exigida no processo de escolha dos correspondentes. Mencionou-se ainda que a manutenção do procedimento autorizativo conduzia à produção de custos de três ordens: ao BCB, por conta do contingente de servidores necessário à realização das tarefas; às instituições financeiras, que não podiam avançar com o processo de construção de suas redes de correspondentes com a velocidade desejada; e à população, especialmente de locais desassistidos pelo Sistema Financeiro Nacional, que não se beneficiavam do acesso a serviços bancários durante o período de exame dos pedidos. Ademais, foi ressaltado que o processo de autorização tinha passado, ao longo dos últimos anos, a um rito de simples checagem de informações em cadastros, o que, sobretudo, justificava a extinção da obrigação.

Nesse mister, vale destacar argumento extraído do citado Voto, segundo o qual o processo de autorização perante o BCB teve sua importância em período inicial da nova disciplina da contratação de correspondentes, uma vez que foi preciso verificar a regularidade das minutas dos contratos celebrados, bem como exigir das instituições financeiras a efetiva cautela na escolha dos empresários que iriam atuar como “braços” de sua organização. Em momento inicial, de consolidação da prática, viu-se que a supervisão da autarquia serviu à benéfica sedimentação dos processos de contratação levado a efeito pelas instituições financeiras e, transcorrido o período, não mais se justificava a manutenção de controles prévios, que acabavam resultando naturalmente em atividade homologatória, de pouca ou nenhuma utilidade regulatória.

### **5.2.2 PRÉVIA AUTORIZAÇÃO DO BANCO CENTRAL DO BRASIL PARA CONTRATAÇÃO DE CORRESPONDENTE COM NOME “BANCO”**

Ressalte-se, em relação ao item anterior, que, após a Resolução CMN 3.654, de 2008, ainda vigora a necessidade de prévia autorização do BCB para a contratação de correspondentes não integrantes do Sistema Financeiro Nacional que ostentem a palavra “banco” em sua razão social, denominação ou nome de fantasia, nos termos do art. 3º da Resolução CMN 3.110, de 2003.<sup>104</sup> A justificativa para a permanência da autorização, nesse caso, também expressa no citado Voto BCB 368/2008, diz respeito à adesão do BCB aos citados *Princípios Fundamentais para uma Regulação Bancária Efetiva*<sup>105</sup>, formulados pelo Comitê de Supervisão Bancária de Basileia, especialmente no que tange ao princípio 2, que recomenda

---

<sup>104</sup> “Art. 3º Depende de prévia autorização do Banco Central do Brasil a contratação, por parte das instituições referidas no art. 1º, para a prestação de qualquer dos serviços mencionados naquele artigo, de empresas não integrantes do Sistema Financeiro Nacional que utilizem o termo 'banco' em sua denominação social ou no respectivo nome de fantasia.” (redação dada pela Resolução CMN nº 3.156, de 17 de dezembro de 2003)

“Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se à hipótese de substabelecimento do contrato a terceiros, total ou parcialmente.”

<sup>105</sup> Cf. BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION. *Core principles for effective bank supervision*.

seja o uso do termo “banco” controlado o quanto possível, de modo que assim sejam chamadas apenas as entidades autorizadas a praticar atividades bancárias.<sup>106</sup>

Em verdade, o que se tem observado é o indeferimento dos pedidos de autorização para a contratação de correspondentes que ostentem a palavra “banco” ou qualquer derivação sua, ainda que em outra língua, como *bank*, por exemplo.<sup>107</sup> A norma retira sua razão de existência, como dito, de um objetivo regulatório destinado a evitar que se chame de banco entidade que não se encontra sob a fiscalização da autoridade supervisora do Sistema Financeiro Nacional e, assim, seja causada confusão e falsa impressão de confiabilidade naqueles que tratem com aquela. Some-se a esse erro de impressões que se pode provocar o fato de a entidade que atua como correspondente praticar, embora em caráter acessório e como prestadora de serviços, atividades umbilicalmente ligadas ao sistema financeiro, tais como a movimentação de contas de depósito à vista e de poupança, o recebimento de numerário a título de pagamento de contas, a análise de crédito e cadastro para o fornecimento de empréstimo, entre outras.

Contudo, embora o fim almejado pelo art. 3º da Resolução CMN 3.110, de 2003, esteja de acordo com o citado objetivo de proteção da confiança no sistema financeiro, deve-se registrar que a forma de alcançá-lo carece de reforço. No momento, apenas se obriga que as instituições contratantes remetam ao BCB o pedido de autorização, seja para os correspondentes, seja para seus substabelecidos. Em verdade, como o bem jurídico que se busca proteger é a confiança do público poupador nas instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional, não basta seja vedada a presença do termo banco em sua razão social, denominação ou nome de fantasia. Também é necessário que o correspondente não ostente o nome banco em qualquer sinal distintivo de sua atividade. Isso porque pode ocorrer, como usualmente ocorre com os bancos comunitários aqui estudados, que a entidade contratada seja uma associação que não apresenta em seus documentos sociais ou em seu registro no CNPJ qualquer menção à palavra banco,

---

<sup>106</sup> “**Principle 2 – Permissible activities:** The permissible activities of institutions that are licensed and subject to supervision as banks must be clearly defined and the use of the word ‘bank’ in names should be controlled as far as possible.” (*Id. Ibid.*, p. 3, grifos no original.) Tradução livre: “**Princípio 2 – Atividades permissíveis:** As atividades permissíveis a instituições que são autorizadas e sujeitas a supervisão como bancos devem ser claramente definidas e o uso da palavra “banco” nos nomes deve ser controlada o quanto possível.”

<sup>107</sup> Fonte: dados próprios (processos administrativos sobre autorização de correspondentes arquivados no BCB).

mas assim seja conhecida pelas pessoas do local onde atua, fazendo-se apresentar como banco (comunitário) a esse público.

Em que pese sejam de tamanho diminuto e realizem operações de pequeno valor, os bancos comunitários, quando passam a prestar serviços de correspondente, podem possibilitar o acesso de significativo número de pessoas ao sistema financeiro<sup>108</sup> e, dessa forma, propiciar a confusão acima comentada, caso os sinais de identificação utilizados mencionem se tratar de um “banco” quem ali atua. Nesse sentido, caso a regra fosse ampliada para proibir a exibição do termo precitado em qualquer sinal distintivo do correspondente, entende-se que melhor seria preservada a confiança do público poupador e, com isso, manter-se-ia em níveis mínimos a sensação geral de risco das pessoas em deixar seus recursos no sistema financeiro. Sendo menor a insegurança dos poupadores, é razoável admitir que maior seria a quantidade de recursos por eles mantida no sistema financeiro, o que, como visto, por efeito do mecanismo de direcionamento de depósitos, beneficia o próprio fornecimento de microcrédito produtivo pelos bancos comunitários.<sup>109</sup>

Portanto, ao lado da regra que impõe a obtenção de prévia autorização do BCB, salutar seria adicionar, ao art. 4º da Resolução CMN 3.110, de 2003, que trata das cláusulas obrigatórias ao contrato de correspondente, um comando destinado a vedar que a entidade contratada ou seu substabelecido, quando não integrantes do Sistema Financeiro Nacional, ostentem a palavra “banco” em sua razão ou denominação social, em seu nome de fantasia e, também, nos sinais distintivos usados em sua atividade. Assim o fazendo, supõe-se, o objetivo seria melhor alcançado de duas maneiras: de um lado, atingindo-se situações em que o correspondente use o termo banco em suas atividades, embora não o tenha em seus registros oficiais; de outro, criando-se vínculo contratual que impeça o

---

<sup>108</sup> A título de exemplo, o alcance teórico do Banco Palmas (CE) é de 32 mil pessoas, o que representa o total dos habitantes do Conjunto Habitacional Palmeiras, em Fortaleza (CE), comunidade onde o banco está inserido. De maneira equivalente, o Banco Bem (ES), atende bairros e comunidades que somam cerca de 31 mil pessoas ou 10% da população do município de Vitória (ES). Embora se possa presumir que os membros das comunidades onde atuam os bancos comunitários tenham conhecimento de que essas organizações são bancos tais como os que integram o Sistema Financeiro Nacional, também é razoável admitir que essa distinção não se afigure clara para parcela significativa do público, especialmente considerando-se sua baixa escolaridade, sua dificuldade de acesso a informação e a complexidade intrínseca à estrutura normativa do sistema financeiro.

<sup>109</sup> Como visto acima, 2% dos depósitos à vista das instituições financeiras devem ser aplicados em operações elegíveis para o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado.

correspondente de se chamar banco, para cuja violação os contratos podem prever pena convencional ao correspondente (por exemplo, a rescisão do contrato).<sup>110</sup>

### **5.3 FALHAS DO MERCADO DE CORRESPONDENTES NO PAÍS**

No que diz respeito às falhas de mercado específicas da contratação de bancos comunitários como correspondentes, identificam-se, em especial, (i) problemas relativos ao risco moral envolvido com a permissão de acesso desses agentes ao Sistema Financeiro Nacional e (ii) dificuldades criadas pela distribuição assimétrica de informações desses “bancos”.

#### **5.3.1 SEGURANÇA E CONFIABILIDADE DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL *VERSUS* RISCO MORAL DOS CORRESPONDENTES**

Tendo em vista que o BCB não pode, de maneira legítima, exercer seus poderes de supervisão sobre entidades que não integram o Sistema Financeiro Nacional, uma vez que carece de competência legal para tanto, a aceitação de que essas pessoas jurídicas praticassem atividades relacionadas ao sistema financeiro, ainda que acessoriamente, seria, por si, capaz de criar risco potencial à segurança e à confiabilidade que o público poupador espera encontrar naquele sistema. Isso se deve não somente ao fato de essas pessoas jurídicas serem entidades presumivelmente menos preparadas para realizar serviços financeiros, mas também ao fato de, nesses contratos, poder-se perceber a assunção de risco moral (*moral hazard*) do correspondente oriundo de possíveis comportamentos oportunistas ou de seu desleixo, proposital ou não, na condução dos negócios.

A resposta da regulação a esse problema – a nosso ver, parcialmente acertada – foi atribuir às instituições contratantes, que são autorizadas a funcionar

---

<sup>110</sup> Digno de nota que o mencionado vínculo contratual corrobora a tendência de o BCB exercer controle indireto sobre a atividade dos correspondentes, ou seja, fiscalizá-los por meio das instituições contratantes.

pelo BCB e, portanto, sujeitas a sua supervisão, a responsabilidade sobre os serviços prestados pelos correspondentes.<sup>111</sup> De um lado, nota-se o acerto do regulador na percepção de que a atribuição à instituição contratante de responsabilidade sobre a atividade do correspondente produz naquela o incentivo para desenvolver mecanismos eficazes de controle e acompanhamento das atividades desenvolvidas pelo contratado e dele exigir, por exemplo, maior rigor em procedimentos contábeis e efetiva observância de práticas de boa administração. As consequências dessa regra, embora se manifestem explicitamente sob a forma de custos de transação<sup>112</sup>, seja para as contratantes, seja para os correspondentes, têm mais aspectos positivos do que negativos, isto é, em linguagem econômica, manifestam uma alocação eficiente de risco. Bem enxergado o problema, vê-se que o incentivo a que se estabeleça melhor controle sobre os correspondentes tende a diminuir as ineficiências desses sujeitos e, por consequência, a mitigar o risco moral porventura existente. No que tange aos bancos comunitários, pode-se vislumbrar, dos aspectos positivos da presença dessa regra, a contribuição que os procedimentos de controle e acompanhamento fornecem para o melhor funcionamento das entidades, seja sob o ponto de vista contábil, no qual passam a ser mais criteriosos, seja em relação a sua administração e de sua carteira de crédito, que ficam mais próximas a práticas bancárias prudentes.<sup>113</sup>

Não obstante o mencionado acerto da regulação com a atribuição de responsabilidade à instituição financeira, há que se fazer uma ponderação quanto a efeitos indiretos que a respectiva regra é capaz de produzir. Viu-se que o comando do art. 4º, I, da Resolução CMN 3.110, de 2003, impõe seja explicitada em contrato “a total responsabilidade da instituição contratante sobre os serviços prestados pela empresa contratada”. Contudo, semelhante previsão parece não ficar melhor localizada no instrumento contratual. Isso porque o dispositivo, ao alocar o risco da atividade do correspondente nas instituições fiscalizadas pelo BCB, não explicita qual a natureza da responsabilidade dos correspondentes. Assim, estando presente

---

<sup>111</sup> Nos termos do art. 4º, I, da Resolução CMN 3.110, de 2003, *in verbis*:

“Art. 4º Os contratos referentes à prestação de serviços de correspondente nos termos desta resolução devem incluir cláusulas prevendo: I - a total responsabilidade da instituição contratante sobre os serviços prestados pela empresa contratada, inclusive na hipótese de substabelecimento do contrato a terceiros, total ou parcialmente;”

<sup>112</sup> Trata-se de custos de monitoramento ou custos de cumprimento, isto é, despesas necessárias a saber se o contrato está sendo executado regularmente.

<sup>113</sup> Essas informações foram obtidas em entrevistas deste pesquisador com integrantes do setor bancário.

em contrato, a disposição parece indicar que esses últimos responderão apenas subsidiariamente pelos danos que causarem.

Como visto, porém, a regra foi estipulada com o intuito de evitar que eventuais comportamentos oportunistas dos correspondentes causassem danos à imagem de confiabilidade do Sistema Financeiro Nacional. Dessa forma, é razoável admitir que esses agentes possam ser responsabilizados diretamente pelos danos que causarem, não apenas subsidiariamente, como se poderia supor. Essa certeza quanto à natureza da responsabilidade civil desses sujeitos, todavia, não se pode extrair da regra mencionada, e a insegurança jurídica por ela provocada termina por revelar-se na prática contratual desse mercado. Na presente pesquisa, ao se examinarem as minutas dos contratos celebrados com correspondentes, viu-se, de um lado, a estipulação de responsabilidade “total” ou “integral” da contratante sobre os serviços prestados pelo correspondente em decorrência do contrato<sup>114</sup> e, de outro, cláusulas estabelecendo a responsabilidade do correspondente perante a contratante por qualquer descumprimento de preceito legal ou regulamentar, bem como por eventuais danos causados por ato ou fato imputável ao correspondente sobre os quais responda a contratante.

Da prática contratual, portanto, é possível ver que as partes enxergam o regime de responsabilidade dos contratos de correspondente como um regime de responsabilidade solidária, em linha com o objetivo acima destacado. No entanto, a estrutura jurídica criada pela presença *em contrato* da regra do art. 4º, I, da Resolução CMN 3.110, de 2003, aparenta ser a de um regime de responsabilidade subsidiária do correspondente. Por essa razão, é salutar que se promova a explicitação da natureza da responsabilidade desses agentes, afastando a incerteza jurídica que o texto atual provoca.

Ademais, percebe-se também que a previsão, em cláusula contratual, do regime de responsabilidade da instituição contratante acaba enfraquecendo a regra, pois, não podendo omitir-se no contrato a disciplina da responsabilidade do correspondente, o instrumento passa a ostentar disposições verdadeiramente

---

<sup>114</sup> Algumas minutas apresentavam limitações à responsabilidade da instituição contratante, restringindo-a, por vezes, às irregularidades que, cometidas pelo correspondente, acarretassem consequências perante o Banco Central do Brasil e, em outras, aos danos causados aos clientes. Isso, de fato, enfraqueceria a regra do art. 4º, I, da Resolução CMN 3.110, de 2003. Nesses casos, a autarquia, no exame de pedidos de autorização para a contratação de correspondentes, exigia mudanças no texto da cláusula de responsabilidade, de modo que contemplasse o Banco Central do Brasil e terceiros.

contraditórias. Mais adequado, portanto, é que a regra esteja presente unicamente na resolução do CMN, podendo-se obrigar as partes a que façam, em contrato, referência expressa a esse normativo, com vistas a dar conhecimento a todo julgador que eventualmente aprecie disputa contra o correspondente.

Em continuação, nota-se ainda alguma deficiência na redação da regra, que deveria deixar explícitas: (i) a limitação do âmbito da responsabilidade, qual seja, a restrição aos fatos ocorridos no exercício da atividade de correspondente; e (ii) a explicitação do elemento subjetivo, isto é, de que a instituição contratante é solidariamente responsável com o correspondente perante clientes, Estado e terceiros. Com isso, acredita-se, pode a regulação oferecer maior segurança jurídica aos jurisdicionados e alcançar de maneira mais eficaz os objetivos buscados.

### **5.3.2 AUSÊNCIA OU DISPERSÃO DE INFORMAÇÕES SOBRE OS BANCOS COMUNITÁRIOS**

No processo de contratação de um banco comunitário como correspondente, conforme observado acima, a instituição contratante tem em vista, principalmente, a ampliação geográfica de sua rede de atendimento à população de baixa renda e o fornecimento de microcrédito. Dessa forma, alternativamente à escolha de um banco comunitário, a instituição enxergará, dentre outros, os seguintes caminhos para alcançar seu intento: a) instalação de uma agência; b) instalação de posto de atendimento bancário (PAB); c) instalação de posto de atendimento de microcrédito (PAM); d) contratação de outra pessoa jurídica. À exceção dessa última, as alternativas apresentadas, embora ofereçam à instituição a possibilidade de exercer maior controle sobre as atividades desempenhadas, apresentam custos significativos relacionados principalmente com aspectos trabalhistas (contratação de pessoal em regime bancário) e de segurança (cumprimento de normas de segurança estabelecidas pelo Departamento de Polícia Federal). Ademais, por se tratar, também, do fornecimento de microcrédito, devem ser levadas em consideração as despesas atinentes ao treinamento de agentes de crédito próprios e aos controles diários de pagamento dos empréstimos.

Além desses custos, é preciso recordar que a operação da carteira de microcrédito diretamente pela instituição financeira não estará livre dos custos de

transação específicos desse mercado. Assim sendo, a instituição financeira terá que enfrentar custos de transação razoáveis em razão de seu distanciamento dos mutuários e da insegurança produzida pelo desconhecimento de seu perfil social e psicológico, que influenciam em seu perfil de crédito. A situação é ainda agravada pela já mencionada inexistência de bens de propriedade dos mutuários, que possam ser oferecidos em garantia do empréstimo.

Diante desse panorama, portanto, a instituição financeira teria poucos incentivos a entrar no mercado diretamente, sendo natural que preferisse contratar um correspondente, seja ele o banco comunitário da região ou um empresário. No que tange especificamente ao fornecimento de microcrédito, pode-se assumir que o primeiro tende a levar vantagem em relação ao empresário, justamente porque se dedica à prestação de assistência financeira aos membros do local, não raro cumprindo os requisitos do PNMPO<sup>115</sup>, o que autoriza o repasse de recursos da exigibilidade de direcionamento de 2% dos depósitos à vista mantidos nas instituições financeiras.<sup>116</sup> Todavia, essas vantagens podem não ser suficientes. Muitos são os obstáculos que se antepõem entre as instituições autorizadas pelo BCB e os bancos comunitários, dentre os quais se podem destacar a ausência de informações de natureza contábil, estatística, mercadológica e de resultado social das atividades dos bancos comunitários, a falta de padronização desses dados e, eventualmente, de centralização em uma base de dados de acesso público.

Como visto, uma das principais falhas de mercado ou fontes de elevação dos custos de transação é a *assimetria de informações* existente entre as partes. No que toca à contratação de bancos comunitários brasileiros como correspondentes,

---

<sup>115</sup> Art. 1º, § 3º, da Lei 11.110, de 25 de abril de 2004:

“§ 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se microcrédito produtivo orientado o crédito concedido para o atendimento das necessidades financeiras de pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, utilizando metodologia baseada no relacionamento direto com os empreendedores no local onde é executada a atividade econômica, devendo ser considerado, ainda, que:

I - o atendimento ao tomador final dos recursos deve ser feito por pessoas treinadas para efetuar o levantamento socioeconômico e prestar orientação educativa sobre o planejamento do negócio, para definição das necessidades de crédito e de gestão voltadas para o desenvolvimento do empreendimento;

II - o contato com o tomador final dos recursos deve ser mantido durante o período do contrato, para acompanhamento e orientação, visando ao seu melhor aproveitamento e aplicação, bem como ao crescimento e sustentabilidade da atividade econômica; e

III - o valor e as condições do crédito devem ser definidos após a avaliação da atividade e da capacidade de endividamento do tomador final dos recursos, em estreita interlocução com este e em consonância com o previsto nesta Lei.”

<sup>116</sup> Lei 10.735, de 11 de setembro de 2003.

essa falha de mercado se revela especialmente importante, pois se trata de entidades com elevada dependência de doações e de algumas formas de subsídio governamental, de incerta regularidade, e cujas demonstrações contábeis tendem a não ser revisadas por auditoria externa, em razão do custo desse serviço, que se revela significativo em comparação com as receitas por elas percebidas.

O aspecto aqui comentado tem sido objeto de preocupação em todo o mundo, o que tem resultado na criação e no estabelecimento de padrões contábeis para IMF, bem como no desenvolvimento de metodologias de avaliação de risco e de desempenho dessas instituições.<sup>117</sup> O objetivo primordial dessas iniciativas é promover o aumento dos investimentos e das doações dirigidas ao setor de microfinanças por meio da divulgação de informações mais claras e confiáveis sobre as atividades desempenhadas pelas diversas instituições. Em essência, a preocupação revela que a atração de recursos financeiros para as microfinanças, especialmente em âmbito internacional, depende da redução da assimetria informacional entre investidores e doadores, de um lado, e instituições, de outro. E, nesse sentido, não somente a padronização da forma de contabilização, da demonstração de resultados e das metodologias de avaliação, como também a divulgação dessas informações em bases de dados públicas são relevantes para alcançar o citado objetivo, em particular com o uso generalizado da internet como fonte de pesquisa e a redução de custos de comunicação e de busca de informações que proporciona.

No Brasil, autoridades governamentais, representantes de classe e representantes de bancos públicos, envolvidos com a promoção do microcrédito, perceberam semelhante necessidade de padronizar procedimentos contábeis das

---

<sup>117</sup> Cf., a respeito, na Índia, a publicação de um Guia Técnico de Contabilidade para Instituições de Microfinanças, pelo Instituto de Contadores Credenciados da Índia ([http://www.ica.org/post.html?post\\_id=3484](http://www.ica.org/post.html?post_id=3484), acesso em 5.2.2009); no Vietnã, o envolvimento do *State Bank of Vietnam* e do Ministério das Finanças na fixação das orientações contábeis para IMF ([http://www.planetrating.com/doc/EN/Vietnam\\_Industry\\_Note\\_2008.pdf](http://www.planetrating.com/doc/EN/Vietnam_Industry_Note_2008.pdf), acesso em 5.2.2009); em Gana, a publicação, pelo Banco Central de Gana, de um manual de contabilidade para ONG envolvidas com atividades de microcrédito, baseado em padrões internacionais (<http://www.ghanaweb.com/GhanaHomePage/NewsArchive/artikel.php?ID=70629>, acesso em 5.2.2009); e, em nível internacional, destaque-se a edição do *Performance Indicators for Microfinance Institutions: technical guide*, pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento e pela empresa de avaliação de risco MicroRate ([www.iadb.org/sds/publication/publication\\_2666\\_e.htm](http://www.iadb.org/sds/publication/publication_2666_e.htm), acesso em 5.2.2009). Trata-se de um documento que discute a terminologia mais adequada para a avaliação dos riscos e da performance que demonstram as IMF. Foi elaborado por BID, USAid, CGAP e MicroRate, com a colaboração de outras duas agências de avaliação de risco de IMF: M-CRIL (Índia) e PlaNet Rating (França). O Guia, segundo os próprios autores, não é uma norma ou padrão, mas uma iniciativa para que o debate sobre avaliação de IMF evolua.

entidades dedicadas à atividade e, em trabalho conjunto, elaboraram um *Plano de Contas Contábil para as OSCIP de Microcrédito*, cujo objetivo último é fornecer bases homogêneas de avaliação das entidades aos investidores no setor, permitindo-lhes estabelecer comparações entre elas, e do setor com outras atividades de cunho social.<sup>118</sup>

Paralelamente, observa-se importante iniciativa liderada pelo Instituto Palmas, de Fortaleza (CE), que tem organizado os bancos comunitários existentes no País na chamada *Rede Brasileira de Bancos Comunitários*, um grupo no qual os bancos ingressam mediante um processo de certificação, após o que devem prestar contas de suas atividades em encontros anuais de bancos comunitários pertencentes à rede. A importância da iniciativa reside não somente nos benefícios trazidos pela articulação e pela maior troca de experiências entre esses bancos, mas também na possibilidade de os processos de certificação e de controles periódicos passarem a ser referência nesse setor, com a consequente redução de assimetria informacional sobre a viabilidade, o desempenho e resultados sociais que alcançam os bancos comunitários acreditados pela Rede.

Embora as citadas iniciativas sejam bastante relevantes para alcançar o objetivo específico, aqui tratado, de minimizar os custos de transação decorrentes da assimetria de informações, usualmente elevada, entre bancos comunitários e instituições financeiras interessadas em contratar correspondentes, percebe-se que ainda se pode avançar no tratamento da matéria. Vê-se, por exemplo, que a existência de um plano de contas padronizado destinado às OSCIP de microcrédito, editado em caráter obrigatório<sup>119</sup> pelo MTE para essas entidades, pode ter seu uso recomendado também por outras autoridades governamentais, como o Ministério da Justiça, em razão da atribuição de qualificar como OSCIP as referidas entidades, e do BCB, pelo papel que desempenha na regulação de serviços financeiros e na supervisão das instituições contratantes de correspondentes. A recomendação, que,

---

<sup>118</sup> BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (MTE), *Manual do Plano de Contas Contábil para OSCIP de Microcrédito*. p. 13. Embora a versão atual do manual seja de 2008, a idéia de elaborar um plano de contas para as OSCIP de microcrédito foi concebida em setembro de 2006, no I Seminário Nacional do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, realizado pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

<sup>119</sup> Cf. *Plano de contas padronizado para OSCIP de microcrédito*, p. 3. Em razão de ausência de lei que disponha sobre o assunto, conferindo competência ao Ministério do Trabalho e Emprego para regulamentar a matéria, o caráter vinculante do citado plano de contas é deveras duvidoso. A assertiva, porém, não infirma a pertinência e oportunidade da edição do documento com forte recomendação para sua observância.

a princípio, não necessitaria de caráter normativo<sup>120</sup>, serviria como orientação de conduta desejável a todas as entidades, que passariam a segui-la mais fielmente conforme observassem os benefícios em termos de acesso a mais investimentos, doações e a mais recursos do sistema financeiro para aquelas que se pautassem pelo plano de contas.

No mesmo sentido, a colocação, em base de dados de acesso público, dessas informações e de outras, relativas, por exemplo, ao atendimento oferecido pelas entidades e aos resultados sociais que têm sido obtidos, possibilitaria reduzir não somente os *custos de busca* (*search costs*) das instituições contratantes, que saberiam com quem entrar em contato para atingir determinada área geográfica, como também os *custos de negociação* (*bargaining costs*), pois, de antemão, já saberiam com que entidades estariam a tratar, qual a abrangência de suas atividades, a eficiência na administração da carteira, os produtos que comercializa, os resultados sociais alcançados etc. Nesse passo, com o intuito de coibir eventuais comportamentos oportunistas de alteração dos balanços, seria importante que, antes da publicação dos dados, fossem auditadas as demonstrações contábeis e de resultados dos bancos comunitários, o que poderia ser facilitado pela presença da mencionada Rede de Bancos Comunitários, que contrataria o serviço ou o prestaria diretamente, com pessoal próprio já dedicado à atribuição do “selo” aos bancos a ela associados. Outrossim, pode-se ainda vislumbrar o estabelecimento de responsabilidade solidária da mencionada Rede por danos causados por eventuais irregularidades nos dados apresentados por seus membros, mecanismo que criaria o incentivo a que cada um dos bancos comunitários fiscalizasse as demonstrações dos demais.

Novamente, a formulação e a implementação dessa base de dados de acesso público demandaria esforço conjunto semelhante ao que resultou na elaboração do citado Plano de Contas Padronizado. É de se ressaltar que experiência semelhante à que se propõe já ocorreu em nível internacional, envolvendo a Mifos Initiative, empresa criada pela Grameen Foundation (braço do Grameen Bank), com auxílio da IBM para a criação de um *software* de código aberto

---

<sup>120</sup> De parte do Banco Central do Brasil, faltar-lhe-ia competência para tratar do assunto em caráter normativo.

para gerenciar IMF.<sup>121</sup> No Brasil, poderia ser estudada, em esforço conjunto das entidades de microfinanças, indústria bancária, MTE, BCB e, caso necessário, empresas de tecnologia da informação interessadas, a adaptação do programa desenvolvido por Mifos Initiative e IBM ou a formatação de programas semelhantes, que poderiam abastecer automaticamente uma base de dados nacional, conforme proposto acima.

---

<sup>121</sup> Cf. LOHR, Steve. "Back-office support for busy microfinanciers". In: The New York Times, 12.11.2007, disponível em: [http://www.nytimes.com/2007/11/12/giving/12micro.html?\\_r=1](http://www.nytimes.com/2007/11/12/giving/12micro.html?_r=1), acesso em 10.1.2009. Cf., para acesso ao *software*, [www.mifos.org](http://www.mifos.org).

## CONCLUSÃO

O desenvolvimento das microfinanças, com uma metodologia própria e distinta da tradicionalmente utilizada pelos agentes do sistema financeiro, é de extrema importância para todas as sociedades em que as IMF apareceram e mostraram seu trabalho. A sistematização e a dedicação de muitas pessoas ao objetivo de prover acesso a recursos e a instrumentos financeiros aos menos favorecidos têm produzido novas técnicas e estruturas jurídicas que merecem o estudo daqueles comprometidos com a construção de uma sociedade melhor.

Ainda que não se possa atribuir às microfinanças e às instituições que a manipulam a responsabilidade pela superação da pobreza, das desigualdades sociais e demais mazelas que acompanham o subdesenvolvimento, é possível extrair, da observação e análise atentas das experiências bem-sucedidas, sua relevância ímpar para alcançar uma série de objetivos.

Como visto, muitos são os princípios fundamentais e objetivos elencados na Constituição da República para cuja concretização o sucesso de programas de microfinanças em muito contribuem. Afinal, não somente nos aspectos financeiros tendem as pessoas a evoluir, como também em apoderamento de instituições, em organização política, enfim, em crescimento e fortalecimento de sua dignidade e cidadania. Nesse cenário, destacou-se a atuação dos bancos comunitários, pelas experiências de sucesso que deles têm sido relatadas e, principalmente, pela solução que têm buscado como alternativa para a carência de moeda oficial no interior da comunidade – a criação de “moedas sociais”; solução que serve também ao fomento da produção e do comércio no local e, em espectro mais amplo, presta sua contribuição ao necessário surgimento de economias locais robustas, voltadas para o atendimento das necessidades da região, como já há muito professava Celso Furtado.

Viu-se, no tópico 3, que o arcabouço normativo voltado ao microcrédito no País é deveras substancial e que a soma de recursos direcionados do sistema bancário para essas operações é também relevante, embora aí não totalmente utilizada. À evidência, o sistema de apoio ao microcrédito pode ainda ser em muito ampliado, e aqui posso identificar um campo para futura pesquisa acerca da melhoria dos sistemas de garantia de crédito (tais como os fundos de aval) ou

mesmo de uma investigação que busque medir os reais benefícios dessas iniciativas, em comparação com seus custos para os cofres públicos, em franca perspectiva de análise econômica do direito.

Contudo, no trabalho descrito acima, esse não foi o enfoque, senão o que combinava a perseguição de uma solução para o problema de, a um só tempo, (i) ampliar o fluxo dos recursos do sistema bancário, ora depositados no BCB, para os tomadores de microcrédito e (ii) capacitar as IMF para oferecer a seus “clientes” uma gama mais completa de serviços de microfinanças de natureza bancária. Eis que se percebeu que o instrumento mais adequado para alcançar esses objetivos de forma simultânea, o contrato de prestação de serviços de correspondente, sofre mitigação em sua eficácia, pois as IMF são preteridas na escolha de instituições bancárias de natureza privada, tendo acesso aos recursos financeiros disponíveis apenas em instituições públicas.

A resposta à inquietação sobre a pouca utilização de instrumentos contratuais que, em abstrato, seriam de interesse de ambas as partes foi buscada na teoria dos custos de transação e nas ferramentas analíticas dela derivadas. Notou-se que, a despeito de não existirem no mundo real mercados sem qualquer custo de transação, é possível buscar estruturas jurídicas ou arranjos institucionais menos onerosos. Foi preciso, portanto, observar características desse mercado, com auxílio de administradores de bancos e de IMF, examinar minutas de contratos e confrontar as informações com os textos normativos editados pelo CMN e pelo BCB sobre a matéria.

Disso resultou, primeiramente, a percepção de uma falha na regulação vigente à época do desenvolvimento da pesquisa, que acabou sendo corrigida pelo CMN durante a redação deste texto. Tratava-se da necessidade de prévia autorização do BCB para a contratação de correspondentes que praticassem atividades específicas, relacionadas à abertura e a movimentação de contas correntes. O procedimento levava tempo relativamente alto para o desempenho de uma função que já tinha perdido sua utilidade do ponto de vista regulatório. Percebendo que a manutenção da exigência não mais se revelava conveniente, sugeriu o BCB a alteração do dispositivo que impunha a exigência, de modo a revogá-la.

Investigando outra possível falha de regulação, encontrou-se, em lugar, acerto do regulador na vedação a que os correspondentes exerçam suas atividades

ostentando razão social, denominação ou nome de fantasia que contenha a palavra “banco” ou o equivalente em outro idioma. Incide, no caso, princípio bastante caro à regulação bancária, qual seja o da *proteção da confiança do poupador* no sistema financeiro, a restringir a atribuição do nome “banco” apenas a entidades que se sujeitam à supervisão do BCB. Todavia, entendeu-se mais apropriado que, à regra já existente, fosse adicionada outra, prevendo a proibição em comento como cláusula obrigatória nos contratos de correspondente, de modo a abranger aquelas pessoas jurídicas que não apresentam a palavra em suas designações formais, mas o fazem comercialmente, de maneira informal.

Passando à análise das falhas de mercado, verificou-se, primeiramente, que um dos grandes problemas desse mercado, o dilema entre confiabilidade do Sistema Financeiro Nacional e o risco moral potencial dos correspondentes, teria sido parcialmente resolvido com a atribuição de responsabilidade solidária por todas as atividades prestadas por esses agentes às instituições autorizadas pelo BCB que os contratassem. Se, por um lado, esse preceito pode criar barreiras à contratação (custos de transação), por outro, evita que seja feita de maneira temerária, diminuindo o risco de que IMF sem condições para tanto se aventurem pelo sistema financeiro. Com isso, novamente protege-se a confiança do poupador, princípio com o qual pouco se pode transigir nesse mercado. Embora seja válida a regra, constatou-se que sua inclusão como cláusula obrigatória do contrato (art. 4º da Resolução CMN 3.110, de 2003) é menos eficaz, pois enfraquece juridicamente a responsabilidade do correspondente. Melhor, portanto que o preceito apareça em outro artigo e fique explícito exclusivamente na resolução do CMN. Ademais, percebeu-se aconselhável a reformulação do texto da regra, de forma que ficassem explícitas (i) a limitação do âmbito da responsabilidade, qual seja, a restrição aos fatos ocorridos no exercício da atividade de correspondente; e (ii) a explicitação do elemento subjetivo, isto é, de que a instituição contratante é solidariamente responsável com o correspondente perante clientes, Estado e terceiros.

Ao final, examinou-se outra importante falha de mercado, sendo que, para esta, a regulação bancária não ofereceu resposta, até mesmo porque o problema precisaria ser abordado por mais de uma autoridade governamental para que fosse tratado de maneira completa. Trata-se da ausência ou dispersão de informações sobre os bancos comunitários, um problema central, apontado por estudiosos em todo o mundo, que afugenta os investimentos no setor, seja qual for a origem. A

esse respeito, foi percebida pequeníssima divulgação de dados contábeis ou de desempenho em geral dos bancos comunitários, não se sabendo ao certo do nível de adesão ao *Plano de Contas Contábil para as OSCIP de Microcrédito*, elaborado pelo MTE, em conjunto com lideranças das OSCIP e de bancos públicos.

Sugeriu-se, como forma de superação desse obstáculo, que, de início, seja recomendada a estruturação da contabilidade de bancos comunitários de acordo com o descrito no citado plano de contas, não somente pelo MTE, mas também por BCB e Ministério da Justiça, tendo em vista suas esferas de competência em assuntos relacionados com o sistema financeiro e a outorga da qualificação de OSCIP. Ainda nessa linha, seria conveniente utilizar a união proporcionada pela Rede Brasileira de Bancos Comunitários para promover verdadeiro processo de certificação de seus participantes, o que reduziria a *assimetria de informações* comum a esse mercado. Ademais, levando em consideração a importância de uma base de dados de acesso público para a atração de investimentos a essas atividades, revelou-se a existência de *software* de código aberto, produzido por entidades estrangeiras, para a administração de IMF.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Fernando. *Teoria económica do contrato*. Coimbra: Almedina, 2007.

ARMENDÁRIZ, Beatriz; MORDUCH, Jonathan. *The economics of microfinance*. Cambridge: The MIT Press, 2007.

ASTHA, Arvind. An introduction to microcredit: why money is flowing from the rich to the poor. *Cahiers du CEREN Working Papers*. n. 21, Dijon: Burgundy School of Business, dez. 2007, p. 77-87. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=1090195>. Acesso em: 26 ago. 2008.

\_\_\_\_\_; BUSH, Matthew. Ethical issues of NGO principals in sustainability, outreach and impact of microfinance: lessons in governance from the Banco Compartamos' IPO(2008). Dijon: Burgundy School of Business, 2008. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=1093665>>. Acesso em: 28 ago. 2008.

ATKESON, Andrew. International lending with moral hazard and risk of repudiation. *Econometrica*. V. 59, n. 4, jul. 1991, p. 1069-1089. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2938174>>. Acesso em 3 fev. 2009.

BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION. *Core principles for effective bank supervision*. Basel: Bank for International Settlements, 2006. Disponível em: [http://www.bis.org/list/bcbs/tid\\_25/index.htm](http://www.bis.org/list/bcbs/tid_25/index.htm)>. Acesso em: 3 jan. 2009.

BESLEY, Timothy; BURGESS, Robin. Halving global poverty. *The Journal of Economic Perspectives*. v. 17, n. 3, p. 14. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/3216820>>. Acesso em: 1 ago. 2008.

BORGES, Robinson. É possível capitalismo solidário? *Valor Econômico*, São Paulo, 4 abr. 2008. Caderno Eu & fim de semana, ano 8, n. 391, p. 4-6.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. *Manual do Plano de Contas Contábil para OSCIP de Microcrédito*. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 2008.

CARVALHO, Fernando J. Cardim de. O papel do Banco Central no processo de regulação financeira: reflexões a partir do caso Finasa. In: CAMPILONGO, Celso F. et al. (Org.). *Concorrência e regulação no sistema financeiro*. São Paulo: Max Limonad, 2002. p. 257-286.

CENTRO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL; BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. *Sondagem das experiências de moedas alternativas em curso no Brasil*. [s.l.], 2008. Disponível em: [http://www.fbes.org.br/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=394&Itemid=216](http://www.fbes.org.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=394&Itemid=216)>. Acesso em: 30 out. 2008

COASE, Ronald. The nature of the firm. *Economica*, v. 4, n. 16, p. 386-405, nov. 1937. Disponível em: <http://www.scribd.com/doc/2530438/COASEThe-Nature-of-the-Firm>>. Acesso em 30 out. 2008.

\_\_\_\_\_. The problem of social cost. *Journal of Law and Economics*, v. 3, n. 1, p. 1-44, out. 1960.

COMMONS, John R. Institutional economics. *The American Economic Review*, v. 21, n. 4, Nashville: American Economic Association, p. 648-657, dez. 1931. Disponível em <<http://www.jstor.org/stable/495>>. Acesso em: 30 out. 2008.

\_\_\_\_\_. Institutional economics: comments by Professor Commons. *The American Economic Review*, v. 22, n. 2, p. 264-268, jun. 1932. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1805295>>. Acesso em: 30 out. 2008.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. *Law & Economics*. 4<sup>th</sup> ed., New York: Pearson Addison-Wesley, 2004.

CORTEZ, Tiago Machado. O conceito de risco sistêmico e suas implicações para a defesa da concorrência no mercado bancário. In: CAMPILONGO, Celso F. *et al* (Org.). *Concorrência e regulação no sistema financeiro*. São Paulo: Max Limonad, 2002. p. 257-286.

DOWNES, John; GOODMAN, Jordan Elliot. *Dictionary of financial and investment terms*. 7<sup>th</sup> ed. Hauppauge: Barron's, 2006.

FACHINI, Cristina. *Sustentabilidade financeira e custos de transação em uma organização de microcrédito no Brasil*. 2005. 150 f. Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada) – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/11/11132/tde-03062005-155034/>>. Acesso em: 22 ago. 2008.

FERGUSON, Niall. *The cash nexus: money and power in the modern world, 1700 – 2000*. New York: Basic Books, 2001.

FERRARINI, Guido (Ed.) *Prudential regulation of banks and securities firms: european and international aspects*. London: Kluwer Law International, 1995.

FIORI, Anita *et al*. Entendendo a história das microfinanças. In: ROCHA, Ângela da; MELLO, Renato Cotta (Org.). *O desafio das microfinanças*. Rio de Janeiro: Mauad, 2004. p. 9-139.

FORTUNA, Eduardo. *Mercado financeiro: produtos e serviços*. 15<sup>a</sup> ed., Rio de Janeiro: Qualitymark, 2002.

FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. 27<sup>a</sup> ed., São Paulo: Companhia Editora Nacional - Publifolha, 2000.

GOODHART, Charles. *The evolution of central banks*. Cambridge: The MIT Press, 1988.

HARRISON, Jeffrey L. *Law and Economics in a nutshell*. 3<sup>rd</sup> ed., St. Paul: West, 2003.

LIMA, Vanina de Souza. *Uma análise dos efeitos da regulação do setor de microfinanças brasileiro: o caso das sociedades de crédito ao microempreendedor*.

2004. 90 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas.

LOHR, Steve. Back-office support for busy microfinanciers. *The New York Times*, New York, 12 nov. 2007. Disponível em:

<[http://www.nytimes.com/2007/11/12/giving/12micro.html?\\_r=1](http://www.nytimes.com/2007/11/12/giving/12micro.html?_r=1)>. Acesso em: 10 jan. 2009.

MANKIW, N. Gregory. *Macroeconomia*. 5ª ed., Tradução de A. B. Pinheiro de Lemos, Rio de Janeiro: LTC, 2004.

MARTINS, Fran. *Contratos e obrigações comerciais*. 15ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2001.

\_\_\_\_\_. *Títulos de crédito*. 9ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1994. v. 1.

MENEZES, Melissa Silva. *Moedas locais: uma investigação exploratória sobre seus potenciais como alternativa à investigação financeira a partir do caso do Banco Bem em Vitória/ES*. 2007. 128 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

Disponível em:

<[www.cedeplar.ufmg.br/economia/dissertacoes/2007/Melissa\\_Silva\\_Menezes.pdf](http://www.cedeplar.ufmg.br/economia/dissertacoes/2007/Melissa_Silva_Menezes.pdf)>.

Acesso em: 2 fev. 2008.

MOSQUERA, Roberto Quiroga. Os princípios informadores do direito do mercado financeiro e de capitais. In: MOSQUERA, Roberto Quiroga (Coord.). *Aspectos atuais do direito do mercado financeiro e de capitais*. São Paulo: Dialética, 1999. p. 257-271.

NETO, Calixto Salomão. Regulação e antitruste: fronteiras e formas de interação no setor financeiro. In: CAMPILONGO, Celso F.; ROCHA, Jean Paul C. Veiga da; MATTOS, Paulo T. Lessa (Org.). *Concorrência e regulação no sistema financeiro*. São Paulo: Max Limonad, 2002. p. 129-147.

PANT, Manoj. Financial inclusion and microcredit. *India Times*, New Delhi, 11 jul. 2008. Disponível em: <<http://economictimes.indiatimes.com/articleshow/msid-3220182,flstry-1.cms>>, Acesso em: 02 out. 2008.

SACHS, Jeffrey. *The end of poverty: economic possibilities of our time*. New York: Penguin Books, 2005.

SADDI, Jairo. *Crise e regulação bancária: navegando mares revoltos*. São Paulo: Textonovo, 2001.

SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). *Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SHULMAN, Robert. Small loans, significant impact. *The Washington Post*, Washington D.C., 10 mar. 2008. p. A03.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SHAVITA, Sankar. "Transaction costs in group micro credit in India: case studies of three micro finance institutions". In: *Working Paper Series*. Chennai: Institute for Financial Management and Research, ago. 2006. Disponível em: <[http://ifmr.ac.in/cmfp/publications/wp/2006/13\\_shankar-caseStudyMFIs.pdf](http://ifmr.ac.in/cmfp/publications/wp/2006/13_shankar-caseStudyMFIs.pdf)>, Acesso em: 4 out.2008.

SOARES, Marden Marques; MELO SOBRINHO, Abelardo Duarte de. *Microfinanças: o papel do Banco Central do Brasil e a importância do cooperativismo de crédito*. Brasília: Banco Central do Brasil, 2007.

TIAGO, Ediane. No Brasil, faltam incentivos. *Valor Econômico*, São Paulo, 4 abr. 2008. Caderno Eu & fim de semana, ano 8, n. 391, p. 7.

UNITED NATIONS. Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP). *Report of the Round Table on Poverty and Microfinance*. Bangkok: United Nations, 8<sup>th</sup> July 2005. Disponível em: <<http://www.unescap.org/pdd/calendar/PovDecade/RT%20papers/RTReport.pdf>>. Acesso em 10 nov. 2008.

UNITED NATIONS CAPITAL DEVELOPMENT FUND. *Microfinance and the Millennium Development Goals*. [s.l.]: United Nations Capital Development Fund, 2005. Disponível em: <[http://www.yearofmicrocredit.org/docs/mdgdoc\\_MN.pdf](http://www.yearofmicrocredit.org/docs/mdgdoc_MN.pdf)>. Acesso em: 3 out. 2008.

VERÇOSA, Haroldo Malheiros Duclerc. *Bancos centrais no direito comparado: o Sistema Financeiro Nacional e o Banco Central do Brasil (o regime vigente e as propostas de regulamentação)*. São Paulo: Malheiros, 2005.

YUNUS, Muhammad. *Banker to the poor: micro-lending and the battle against world poverty*. 2<sup>nd</sup> ed., New York: PublicAffairs, 2003.

\_\_\_\_\_. *Creating a world without poverty: social business and the future of capitalism*. New York: PublicAffairs, 2008.

ZAMBALDI, Felipe. Influencing factors on productive microcredit in Brazil. COLÓQUIO PREDOCTORAL IBEROAMERICANO, 3, São Paulo: FGV-EAESP, 2005. p. 4. Disponível em: <<http://cladea.revistaleadership.com/doctoral/8.PAPER.F.%20Zambaldi.Final.pdf>>. Acesso em: 2 set. 2008.

**LISTA DE ABREVIATURAS**

BCB – Banco Central do Brasil

CMN – Conselho Monetário Nacional

IMF – Instituição(ões) de microfinanças

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego

OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

SCM – Sociedade de Crédito ao Microempreendedor e à Empresa de Pequeno Porte

**ANEXO – RESOLUÇÕES DO CMN SOBRE MICROFINANÇAS E CONTRATAÇÃO DE  
CORRESPONDENTES NO PAÍS**