

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

Fortalecendo o crédito local: uma avaliação do impacto do BNDES Procapcred nos municípios brasileiros

Estudos especiais do BNDES
81/2026

Cooperativas de crédito são instituições financeiras formadas por pessoas que se unem para oferecer serviços financeiros exclusivamente aos seus associados, sem objetivo de lucro.¹ Entre os principais serviços estão a concessão de empréstimos, a captação de depósitos à vista e a prazo, a prestação de serviços de cobrança, de custódia, de recebimentos e pagamentos por conta de terceiros sob convênio com instituições financeiras públicas e privadas e de correspondente no país, além de outras operações específicas e atribuições estabelecidas na legislação em vigor.²

As cooperativas de crédito podem desempenhar papel importante no desenvolvimento econômico ao aproximarem emprestadores de recursos de quem precisa de financiamento. Essa proximidade facilita o conhecimento das características e do histórico dos cooperados, reduzindo a incerteza sobre o risco das operações de crédito³ e, consequentemente, os problemas de restrição de crédito enfrentados por empreendedores. As cooperativas se baseiam em relações de longo prazo entre seus membros, incentivando comportamentos responsáveis e a preservação da reputação de cada cooperado perante a comunidade.⁴ Além disso, contam com mecanismos de compartilhamento de risco e de monitoramento do crédito: os próprios cooperados podem atuar como garantidores de outros membros, participar do cofinanciamento das operações ou ser afetados pelo histórico de inadimplência de toda a cooperativa, o que pode influenciar as condições de crédito oferecidas aos demais associados.

1 Conforme a Lei 5.764, de 16 de dezembro de 1971, que define a Política Nacional do Cooperativismo.

2 Para mais detalhes sobre as regras do cooperativismo no Brasil, ver Pinheiro (2008).

3 Isto é, reduz a assimetria de informações no mercado (Akerlof, 1970).

4 Os principais trabalhos no tema são de Banerjee, Besley e Guinnane (1994), Besley e Coate (1995) e Stiglitz (1990).

Segundo o *Panorama do Sistema Nacional de Crédito Cooperativo* do Banco Central do Brasil (BCB, 2025), há 742 cooperativas singulares⁵ em atividade no país, somando 21,2 milhões de cooperados (sendo 17,8 milhões de pessoas físicas e 3,4 milhões de pessoas jurídicas). O sistema nacional de crédito cooperativo (SNCC) soma R\$ 1,04 trilhão em ativos, R\$ 834,4 bilhões em captações e R\$ 133 bilhões em patrimônio líquido (dados de dezembro de 2025). Destaca-se que a restrição de crédito no país está relacionada à localidade: cerca de 47% dos municípios brasileiros não contam com agências bancárias (dado de dezembro de 2025). Nesse contexto, as cooperativas de crédito exercem um papel fundamental ao levarem serviços financeiros a municípios de pequeno porte e regiões mais afastadas dos grandes centros.

Este *Estudo Especial do BNDES* avalia o impacto do BNDES Procacred no fortalecimento do cooperativismo e no acesso a serviços financeiros. Como a restrição de crédito no Brasil é em parte influenciada pela disponibilidade de serviços financeiros em nível local, optou-se pela análise em nível municipal. Foram comparados municípios com cooperativa(s) de crédito(s) capitalizada(s) com apoio do programa e municípios com ao menos uma cooperativa de crédito, mas sem operações, desde que localizado em um estado com operação do Procacred no período. Como os municípios tiveram cooperativas beneficiadas em diferentes momentos, foi utilizada a metodologia baseada no modelo de diferença em diferenças escalonado, proposto por Callaway e Sant'Anna (2021).

5 De acordo com a Política Nacional do Cooperativismo, as cooperativas singulares são constituídas por, no mínimo, vinte pessoas físicas, sendo permitida a participação de pessoas jurídicas que tenham por objeto atividades econômicas relacionadas às das pessoas físicas e se caracterizem pela prestação direta de serviços aos associados.

O BNDES Procapcred

O Programa de Capitalização de Cooperativas de Crédito (Procapcred) foi instituído em 2006 com o objetivo de fortalecer a estrutura patrimonial das cooperativas singulares de crédito brasileiras com mais de um ano de atividade.⁶ O programa oferece concessão de financiamentos aos cooperados para a aquisição de cotas-partes (ou seja, parcelas do capital social) das cooperativas de crédito. As cotas-partes conferem direitos e deveres ao cooperado, não têm o objetivo de gerar lucro individual e podem ser utilizadas como fonte de recursos para financiamento de projetos. Após a contratação do financiamento, os recursos são transferidos à cooperativa, que, por sua vez, dispõe do valor integralizado em depósito em nome do cooperado.

O BNDES Procapcred é executado pelo BNDES por meio de operações indiretas, realizadas em parceria com instituições financeiras credenciadas que atuam como agentes repassadores e são responsáveis pela análise das solicitações de apoio e pela negociação de condições com os clientes. A partir de 2015, o BNDES também assumiu a função de regulamentar as condições financeiras do programa.⁷

De 2006 a 2025, o BNDES Procapcred realizou 555.384 operações com 426.203 cooperados distintos em 827 municípios, com um total de R\$ 7,4 bilhões de recursos liberados (Gráfico 1).⁸

O ano com mais operações foi 2024, com mais de 65 mil clientes atendidos e R\$ 1,3 bilhão liberado. A maior parte das operações do BNDES Procapcred

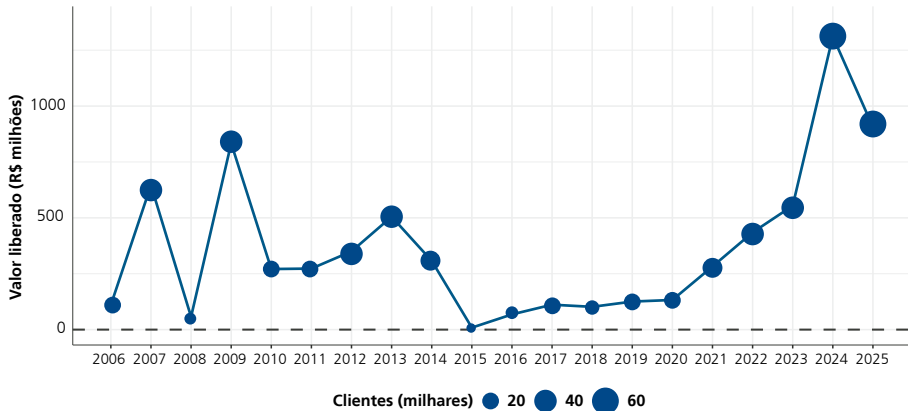
⁶ De acordo com a Resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) 3.346/2006.

⁷ Quando o CMN revogou o programa (por meio da Resolução 4.406/2015, de 23 abril de 2015), o BNDES manteve em seu portfólio programa essencialmente semelhante ao original, que foi renomeado como Programa BNDES de Capitalização de Cooperativas de Crédito – BNDES Procapcred.

⁸ Valores em reais de dezembro de 2024 (com deflacionamento pelo IPCA).

foi realizada com pessoas físicas (PF), que representaram 472.509 operações e R\$ 5,8 bilhões liberados no total.

**GRÁFICO 1. VALOR LIBERADO PELO BNDES PROCAPCRED E NÚMERO DE
CLIENTES POR ANO (2006-2025)**



Fonte: Elaboração própria.

Avaliação: estratégia empírica e resultados

A análise combina dados das operações do BNDES Procacred com dados do BCB (Cooperados por município e Estatística Bancária Mensal por município – Estban), da Secretaria do Tesouro Nacional – STN (Finanças Municipais – Finbra), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). Nesta avaliação, foram

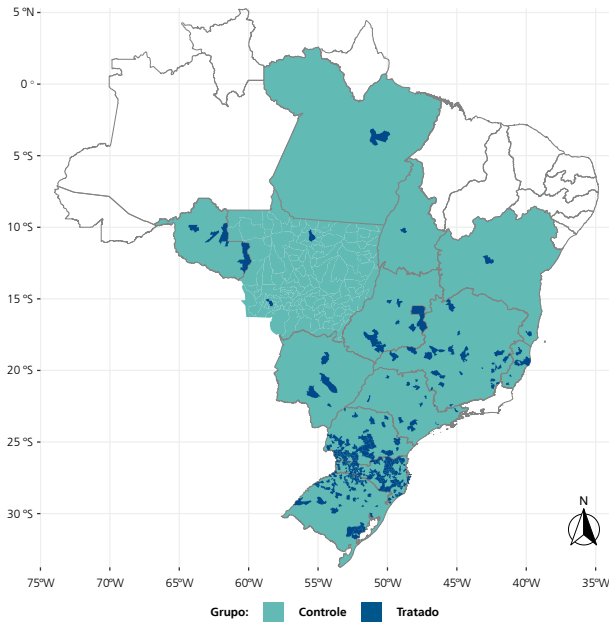
considerados apoiados⁹ os municípios com operação do BNDES Procapcred no período de 2015 a 2023.

A avaliação analisa o impacto do BNDES Procapcred no fortalecimento do cooperativismo e no acesso da população a serviços financeiros nos municípios brasileiros. Logo, as variáveis de resultado incluídas são o número de cooperados no município (total, pessoas físicas e pessoas jurídicas) e o número de cooperados com operações financeiras (conta corrente, depósito a prazo e operações de crédito).

A avaliação dos efeitos do BNDES Procapcred sobre os municípios cujas cooperativas singulares receberam apoio traz dois importantes desafios. Primeira-mente, o apoio não é concedido ao mesmo tempo para todos: diferentes grupos recebem o tratamento em momentos diferentes ao longo do período analisado (neste estudo, os municípios considerados tratados receberam apoio entre os anos de 2015 e 2023). Além disso, os efeitos do tratamento podem ser dinâmicos e variar de acordo com o tempo desde a primeira exposição ao tratamento, podendo se acelerar ou desacelerar ao longo do período estudado. Por exemplo, o fortalecimento de uma cooperativa de crédito pode demorar alguns anos para se concretizar, o que pode gerar alguma defasagem em seu efeito sobre as operações de crédito de seus membros.

9 Para agregar a base de operações em uma base municipal, foram consideradas as informações da primeira operação do Procapcred para cada município no período de análise.

FIGURA 1. MUNICÍPIOS DOS GRUPOS DE TRATAMENTO E DE CONTROLE

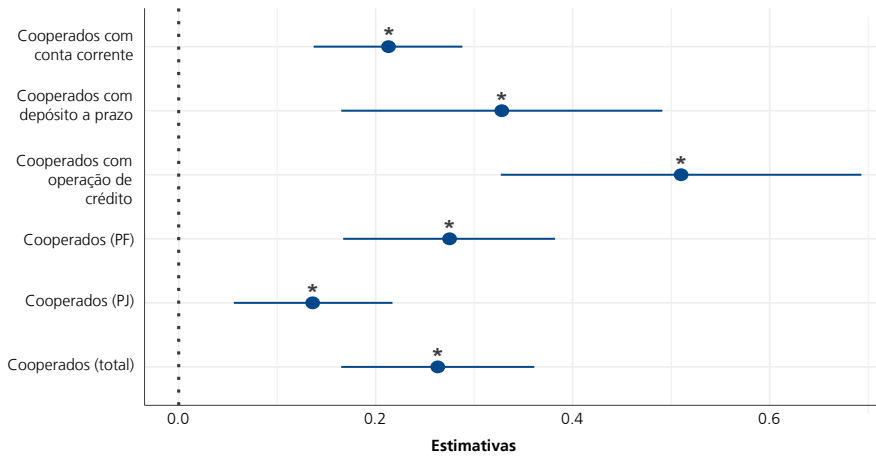


Fonte: Elaboração própria.

Como os dados utilizados nesta avaliação formam um painel longo e com tratamentos escalonados ao longo do tempo, foi utilizada uma especificação do modelo de diferença em diferenças que permite capturar efeitos dinâmicos do tratamento (Callaway; Sant'Anna, 2021). O grupo de tratamento consiste nos 308 municípios com cooperativa singular capitalizada com recursos do BNDES Procacred entre 2015 e 2023. O grupo de controle é formado por 3.678 municípios sem operações do programa, com pelo menos uma cooperativa de crédito e localizados em um estado em que houve pelo menos uma operação do BNDES Procacred no período.

A análise mostra que, em comparação com municípios semelhantes que não receberam apoio (Gráfico 2), o apoio do BNDES Procapcred está associado a um crescimento de 30,1% do número total de cooperados. O efeito é maior para pessoas físicas (+31,7%) do que para pessoas jurídicas (+14,6%). Resultado semelhante se verifica em relação ao número de cooperados que realizam operações financeiras, tais como depósitos e operações de crédito nos municípios apoiados pelo programa. O apoio do Procapcred está associado a um crescimento do número de cooperados com conta corrente (+23,7%), com depósito a prazo (38,8%) e com operações de crédito (+66,5%).¹⁰

GRÁFICO 2. EFEITOS MÉDIOS DO BNDES PROCAPCRED



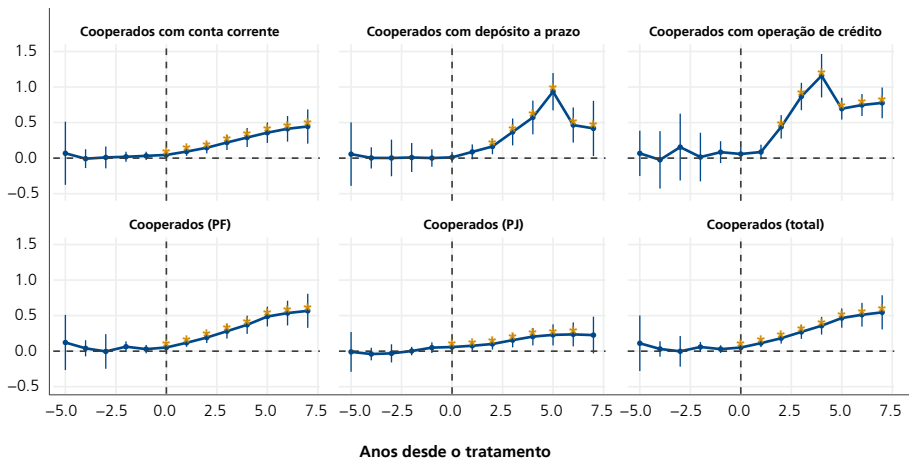
Notas: Variáveis em log. Variáveis de controle: população e número de cooperativas no município. Grupo de controle inclui municípios ainda não tratados. As estimativas marcadas com (*) apresentam significância estatística a 5%.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do BNDES, BCB (Cooperados por municípios e Estban) e IBGE (Estimativas de população).

10 Em comparação com a avaliação dos efeitos anticíclicos do Procapcred (Martini et al., 2023), os efeitos aqui verificados foram semelhantes para os depósitos a prazo e superiores em magnitude para as operações de crédito. O estudo anterior havia verificado efeitos do apoio entre 39,6% e 41,7% sobre o número de cooperados com operação de crédito e entre 39,6% e 47,6% sobre o número de cooperados com depósitos a prazo. Além disso, a avaliação anterior não havia observado resultados significativos e robustos sobre o número de cooperados.

O Gráfico 3 mostra como esses efeitos se manifestam ao longo do tempo. Os resultados indicam que o aumento do número de cooperados e das operações com conta corrente acontecem de forma mais rápida após o início do apoio. Já os impactos sobre os depósitos a prazo e as operações de crédito surgem de forma mais gradual, a partir do segundo ano após o tratamento. Esse comportamento é esperado, uma vez que a capitalização das cooperativas pode levar algum tempo para se traduzir em melhores condições de crédito a seus associados. De modo geral, os efeitos aumentam com o tempo, ainda que em ritmo mais moderado. Ademais, não foram observadas diferenças relevantes entre municípios dos grupos de tratamento e de controle antes do início do programa, o que reforça que os resultados foram causados pelo apoio do BNDES Procacred.

GRÁFICO 3. EFEITOS DO BNDES PROCACRED – ESTUDO DE EVENTOS (2015-2023)



Notas: Variáveis em log. Variáveis de controle: população e número de cooperativas no município. Grupo de controle inclui municípios ainda não tratados. As estimativas marcadas com (*) apresentam significância estatística a 5%.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do BNDES, BCB (Cooperados por municípios e Estban) e IBGE (Estimativas de população).

Os resultados se mantiveram robustos diante de quatro testes que se basearam em pequenas modificações na definição dos grupos de tratamento e de controle.¹¹

Ainda que o efeito médio do programa seja uma informação crucial, também é desejável verificar se os efeitos são equivalentes para municípios com perfis diferentes (exercício denominado análise de heterogeneidade). Na Tabela 1 constam os resultados médios da análise de heterogeneidade: os impactos são maiores nos municípios de menor índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM), menor nível de profundidade do mercado de crédito bancário e com populações menores. Em síntese, os maiores benefícios do programa ocorrem justamente nos municípios com menor IDHM e com maior tendência à escassez de serviços bancários e à restrição de crédito.

11 Além dos testes de robustez, foi realizado um teste placebo, em que o conjunto de municípios tratados foi substituído por uma amostra de não tratados, mas com características semelhantes aos tratados em termos de população, IDHM, despesas públicas *per capita* e região do Brasil. O teste placebo não verificou resultados estatisticamente significantes, o que reforça a relação causal verificada pela especificação principal do estudo.

TABELA 1. EFEITOS MÉDIOS DO BNDES PROCACRED POR GRUPO DE MUNICÍPIOS (2015-2023)

Heterogeneidade	Categoria	Cooperados (total)	Cooperados (PJ)	Cooperados (PF)	Cooperados com operação de crédito	Cooperados com depósitos a prazo	Cooperados com conta corrente
Especificação principal	-	0,263* (0,050)	0,136* (0,041)	0,275* (0,055)	0,510* (0,093)	0,328* (0,083)	0,213* (0,039)
	Mais de 10 mil habitantes	0,195* (0,057)	0,080 (0,042)	0,200* (0,063)	0,345* (0,081)	0,175* (0,085)	0,148* (0,049)
População	Menos de 10 mil habitantes	0,401* (0,043)	0,287* (0,051)	0,417* (0,044)	0,793* (0,051)	0,622* (0,059)	0,354* (0,038)
	Alto IDHM	0,253* (0,057)	0,119* (0,038)	0,270* (0,062)	0,462* (0,109)	0,368* (0,119)	0,205* (0,045)
IDHM	Baixo e médio IDHM	0,372* (0,073)	0,293* (0,087)	0,382* (0,074)	0,668* (0,110)	0,495* (0,111)	0,361* (0,076)
	Alta (25,1% ou mais)	0,238* (0,048)	0,137* (0,039)	0,248* (0,048)	0,454* (0,113)	0,307* (0,152)	0,216* (0,052)
Profundidade do mercado de crédito	Baixa (até 25,1%)	0,360* (0,054)	0,253* (0,052)	0,377* (0,056)	0,620* (0,076)	0,431* (0,082)	0,300* (0,052)

Notas: Variáveis em log. Desvio-padrão entre parênteses. Variáveis de controle: população e número de cooperativas no município. Grupo de controle inclui municípios ainda não tratados. As estimativas marcadas com (*) apresentam significância estatística a 5%.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do BNDES, BCB (Cooperados por municípios e Estban) e IBGE (Estimativas de população).

Conclusão

Os resultados obtidos fornecem evidências positivas dos efeitos do BNDES Procapcred sobre cooperativismo e acesso a serviços financeiros, sendo os mais pronunciados notados em localidades menos desenvolvidas e/ou com maiores restrições de acesso a crédito. Portanto, considera-se desejável a ampliação da cobertura do programa no território nacional, de modo a alcançar mais municípios com maiores dificuldades de acesso ao crédito fora do sistema cooperativo. Esse desafio depende da atuação coordenada entre o BNDES e sua rede de instituições financeiras parceiras, responsáveis pela operacionalização do programa.

Nesse contexto, as mudanças implementadas nos últimos anos representam avanços importantes. Em 2024, o Procapcred passou por uma ampla modernização, que contou com a ampliação do público elegível, que passou a englobar qualquer pessoa cooperada natural, residente e domiciliada no Brasil, a ampliação do limite de financiamento por cliente final para até R\$ 100 mil reais a cada dois anos, a ampliação do prazo de financiamento, e a simplificação dos procedimentos de contratação, eliminando a exigência de apresentação do projeto que define o plano de capitalização pela cooperativa singular. Em 2025, o programa passou a proporcionar condições mais favoráveis para os cooperados localizados nas regiões Norte e Nordeste. Já em 2026, tornou-se uma linha permanente do portfólio de produtos do BNDES, o que confere mais estabilidade para sua operacionalização ao longo do tempo.

Em conjunto, essas iniciativas reforçam o potencial do Procapcred como instrumento de fortalecimento das cooperativas de crédito e de expansão da oferta de serviços financeiros em regiões menos atendidas pelo sistema bancário. O fortalecimento do cooperativismo, proporcionado pelo programa, favorece o fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (SFN), contribuindo para ampliação, desconcentração e redução do custo do crédito no Brasil.

Referências

- AKERLOF, G. A. The market for “Lemons”: quality uncertainty and the market mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 84, n. 3, p. 488-500, 1970.
- BANERJEE, A. V.; BESLEY, T.; GUINNANE, T. W. Thy neighbor’s keeper: The design of a credit cooperative with theory and a test. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 109, n. 2, p. 491-515, 1994.
- BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Panorama do Sistema Nacional de Crédito Cooperativo*. Data-base: dezembro/2025. Brasília, DF: BCB, 2025. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanceira/coopcredpanorama/panorama_cooperativas_sncc_anobase_dez_2025_FINAL_comnota.pdf. Acesso em: 28 ago. 2026.
- BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Resolução 3,346, de 8 de fevereiro de 2006*. Institui e regulamenta o Procaped, programa destinado ao fortalecimento da estrutura patrimonial das cooperativas singulares de crédito, por meio de financiamentos concedidos a associados para aquisição de cotas partes de capital. Brasília, DF: BCB, 2006. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2006/pdf/res_3346_v2_P.pdf. Acesso em: 28 ago. 2026.
- BESLEY, T.; COATE, S. Group lending, repayment incentives and social collateral. *Journal of development economics*, v. 46, n. 1, p. 1-18, 1995.
- CALLAWAY, B.; SANT’ANNA, P. H. C. Difference-in-differences with multiple time periods. *Journal of econometrics*, v. 225, n. 2, p. 200-230, 2021.
- MARTINI, R. A.; ZYLBERBERG, R. S.; MACHADO, L.; D’ASSUMPÇÃO, J. P. M. Impactos locais do apoio a cooperativas de crédito: Uma avaliação do BNDES Procaped no contexto da Covid-19. *Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos*, v. 17, n. 2, p. 291-315, 2023.

PINHEIRO, M. A. H. *Cooperativas de crédito: história da evolução normativa no Brasil*. 6. ed. Brasília, DF: BCB, 2008.

STIGLITZ, J. E. Peer monitoring and credit markets. *The World Bank Economic Review*, v. 4, n. 3, p. 351-366, 1990.

Editado pela Gerência de Editoração e Memória do
Departamento de Relacionamento da
Área de Relacionamento, Marketing e Cultura

