

MARIA INES PREVEDELLO PEREIRA

**DESENHO INSTITUCIONAL E DESEMPENHO: UM ESTUDO DO PROGRAMA
BANCO SOCIAL NO PARANÁ**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção de título de Especialista em Desenvolvimento Econômico pelo Centro de Pesquisas Econômicas Aplicadas/CEPEC do Departamento de Economia, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Professor Huáscar Pessali

CURITIBA - 2006

SUMÁRIO

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------|-----|
| LISTA DE SIGLAS..... | iii |
| LISTA DE FIGURAS, QUADRO E TABELAS | iv |
| INTRODUÇÃO | 5 |
| 1. A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL..... | 7 |
| 1.1. ECONOMIA DOS CONTRATOS | 7 |
| 1.2. ECONOMIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO | 8 |
| 1.2.1. CARACTERÍSTICAS DAS TRANSAÇÕES | 10 |
| 1.2.1.1. Especificidade dos ativos..... | 10 |
| 1.2.1.2. Freqüência | 11 |
| 1.2.1.3. Incerteza..... | 11 |
| 1.3. O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES NA EFICIÊNCIA ADAPTATIVA..... | 11 |
| 2. AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS NO BRASIL | 13 |
| 2.1. CONCEITUAÇÃO E CLASSIFICAÇÃO DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS ... | 13 |
| 2.2. CARACTERÍSTICAS | 18 |
| 2.3. BASE LEGAL E POLÍTICAS DE INCENTIVOS | 19 |
| 2.4. MICRO E PEQUENOS EMPREENDIMENTOS – POTENCIALIDADES | 21 |
| 2.5. MICRO E PEQUENOS EMPREENDIMENTOS - LIMITAÇÕES..... | 22 |
| 3. MICROCRÉDITO..... | 25 |
| 3.1. CONCEITO..... | 25 |
| 3.2. OBJETIVOS..... | 26 |
| 3.3. PÚBLICO-ALVO | 27 |
| 3.4. TECNOLOGIA DE CRÉDITO – PROCESSOS METODOLÓGICOS..... | 29 |
| 3.4.1. Agente de Crédito | 29 |
| 3.4.2. Empréstimos rápidos e sucessivos | 29 |
| 3.4.3. Renovação imediata | 30 |
| 3.4.4. Lógica de Mercado..... | 30 |
| 3.4.5. Sistema de garantias | 30 |
| 3.5. ETAPAS DA METODOLOGIA CREDITÍCIA | 31 |
| 3.6 NÍVEIS DE ESTRUTURAÇÃO DOS MICRO E PEQUENOS EMPREENDIMENTOS | 33 |
| 3.7 MARCO LEGAL E TIPOLOGIA DAS INSTITUIÇÕES | 34 |
| 3.7.1 ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS – ONGs | 34 |
| 3.7.2 ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO – OSCIPs | 35 |
| 3.7.3 SOCIEDADES DE CRÉDITO AO MICROEMPREENDEDOR – SCM..... | 36 |
| 3.7.4 BANCOS COMERCIAIS | 36 |
| 3.7.5 COOPERATIVAS DE CRÉDITO..... | 38 |
| 3.7.6 PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS | 38 |
| 3.8 MICROCRÉDITO E DESENVOLVIMENTO LOCAL..... | 40 |
| 4. PROGRAMA BANCO SOCIAL | 42 |
| 4.1. PROGRAMA ESTADUAL DE MICROCRÉDITO – PRIMEIROS ESTUDOS..... | 42 |
| 4.2. AS INSTITUIÇÕES PARCEIRAS..... | 44 |
| 4.2.1. Agência de Fomento do Paraná S/A - AFPR..... | 45 |
| 4.2.2. Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social – SETP | 45 |
| 4.2.3. Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE/PR..... | 46 |
| 4.3. PROGRAMA BANCO SOCIAL – MODELO ORIGINAL – FLUXOS E | |
| PROCEDIMENTOS | 48 |
| 4.4. PROGRAMA BANCO SOCIAL – MODELO ATUAL..... | 50 |
| 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 63 |
| 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | 67 |

LISTA DE SIGLAS

AFPR – Agência de Fomento do Paraná S/A
BACEN – Banco Central do Brasil
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNB – Banco do Nordeste do Brasil
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRDE – Banco Regional de Desenvolvimento
CF – Constituição Federal
CITPAR – Centro de Integração de Tecnologia do Paraná
CMC – Conselho Municipal de Crédito
CPF – Cadastro de Pessoa Física
CREDIAMIGO – Crédito entre amigos
ECT – Economia dos custos de transação
ENCIF – Economia Informal
FACIAP – Federação das Associações Comerciais e Industriais do Paraná
FECOMERCIO – Federação do Comércio do Estado do Paraná
FAEP – Federação da Agricultura do Estado do Paraná
FAMPEPAR – Federação das Associações de Micro e Pequenas Empresas do Paraná
FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador
FIEP – Federação das Indústrias do Estado do Paraná
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS – Imposto sobre circulação de mercadorias
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MPES – Micro e pequenas empresas
MTE – Ministério do Emprego
NEI – Nova Economia Institucional
OCEPAR – Organização das Cooperativas do Estado do Paraná
ONG – Organização Não-governamental
OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PNMPO – Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado
PR - Paraná
PROGER – Programa de Geração de Emprego e Renda
SCM – Sociedade de Crédito ao Microempreendedor
SEBRAE – Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEIM – Secretaria de Estado da Indústria, Comércio e Assuntos do Mercosul
SETP – Secretaria de Estado do Emprego, Trabalho e Promoção Social
SFN – Sistema Financeiro Nacional
SIMPLES – Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições
SPC – Serviço de Proteção ao Crédito
UFPR – Universidade Federal do Paraná
UNIART – Universidade Livre do Artesanato e Cultura Popular

LISTA DE FIGURAS, QUADRO E TABELAS

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Figura 1 Número de Empresas no Brasil (percentual) | 15 |
| Figura 2 Número de pessoas ocupadas (percentual)..... | 15 |
| | |
| Quadro 1 - Quadro comparativo de alterações | 60 |
| | |
| Tabela 1 - Número de empresas formais no Brasil, por porte e setor de atividade – 2002 .. | 14 |
| Tabela 2- Número de pessoas ocupadas nas empresas formais, por porte e setor de atividade - 2002 | 15 |
| Tabela 3- Empresas do setor informal, por número de pessoas ocupadas, segundo os grupos de atividade – 2003..... | 16 |
| Tabela 4- Pessoas ocupadas nas empresas informais, por posição na ocupação, segundo grupos de atividade – 2003..... | 17 |
| Tabela 5 - Taxa de Mortalidade | 23 |

INTRODUÇÃO

O governo do Paraná concebeu e implantou, como proposta de política pública de trabalho e renda, o programa de microcrédito, denominado **Banco Social**, com o objetivo de ofertar crédito e apoio técnico como fomento aos micro e pequenos empreendimentos que apresentam dificuldades de acesso às formas tradicionais de financiamento. Essa proposta foi desenvolvida por meio de um trabalho conjunto entre, a Agência de Fomento do Paraná S/A, entidade vinculada à Secretaria Estadual da Fazenda, a Secretaria de Estado do Emprego, Trabalho e Promoção Social, as Prefeituras Municipais e o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE/PR, sendo que à cada uma destas entidades foram reservadas determinadas atribuições de modo a garantir o desenvolvimento do programa em todo território paranaense. Assim, em Março de 2001 foi firmado convênio de cooperação técnica e aporte de recursos financeiros entre as organizações envolvidas e deu-se início à implantação das primeiras unidades do programa no Paraná.

Próximo a completar seis anos de sua operacionalização e atingindo 86% dos municípios paranaenses, o Banco Social liberou R\$ 110 milhões em mais de 32.000 operações de crédito.

Nesse período, o modelo original do programa de microcrédito passou por alterações face à detecção de dificuldades operacionais e funcionais surgidas a partir do segundo ano de funcionamento.

Para o enfrentamento dessas dificuldades foram criados mecanismos para correções e ajustes em seu desenho inicial, com o programa em curso, não tendo havido, portanto, descontinuidade de suas operações.

A proposta do presente estudo é analisar se o desempenho do programa Banco Social está correspondendo ao seu objetivo inicial, tendo em vista as mudanças implementadas e não previstas em seu modelo original.

Para tanto, dividido em quatro capítulos, este trabalho busca estudar, no primeiro capítulo, conceitos apresentados pela Nova Economia Institucional que visam, fundamentalmente, explicar que as transações que ocorrem entre as partes envolvidas em um acordo são coordenadas por desenhos institucionais e que a

estes estão associados os custos de transação. A partir dessa teoria, os arranjos institucionais do Banco Social, o original e o atual, serão avaliados.

Com a crescente valorização dos micro e pequenos empreendimentos, formais ou informais, o segundo capítulo apresenta uma breve conceituação e classificação dos micro e pequenos empreendimentos, apresentando a base legal existente e quais as potencialidades e limitações apresentadas por esse segmento.

Considerando então a importância dos micro e pequenos empreendimentos no cenário brasileiro para a geração de trabalho e renda, o capítulo três destaca a relevância do microcrédito como um importante instrumento facilitador de acesso ao crédito àquele segmento que, apesar de suas potencialidades, encontra fatores limitantes que impedem a sua consolidação no mercado sendo o principal deles a dificuldade em obter empréstimos.

Destacada a importância e relevância dos micronegócios e do microcrédito, o quarto capítulo apresenta o Banco Social, seu histórico e os desenhos original e atual do programa, a partir das alterações que foram realizadas no período 2003-2005.

Por fim, encerrando o trabalho, são expostas algumas considerações acerca da arquitetura atual, analisada sob a ótica da Nova Economia Institucional que se constituirão em objeto de investigação aprimorada para a dissertação.

1. A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL

1.1. ECONOMIA DOS CONTRATOS

Enquanto a teoria econômica neoclássica baseava-se na compreensão do mercado e seu funcionamento regulado exclusivamente pelo sistema de preços, a Nova Economia Institucional surgiu para explicar a gênese da firma.

A firma era, até então, entendida como uma instância onde ocorriam as transformações tecnológicas em determinados bens e serviços, deixando de lado o relacionamento entre clientes e fornecedores.

Foi com Ronald Coase, em 1937, que as firmas passaram a ser entendidas como um espaço para a coordenação das ações dos agentes econômicos alternativa ao mercado.

Vistas como um conjunto de contratos, as firmas representam arranjos institucionais desenhados de modo a coordenar as transações que concretizam as promessas definidas em conjunto pelas partes envolvidas.

De acordo com ZYLBERSTAJN (2005), contrato é um acordo, entre duas ou mais partes que transmite direitos entre elas, assim como estabelece, exclui ou modifica deveres.

Coordenar as ações seja via mercado ou pelo mecanismo da firma tem custos e, a depender da magnitude desses custos, uma ou outra forma pode ser mais viável. Esses custos foram denominados custos de transação, diferentes dos custos de produção que estão vinculados ao uso de tecnologias.

Para Coase, (in Farina, 2005) esses custos de transação podem assim ser apresentados: 1) custos da coleta de informações, 2) custos de negociação e estabelecimento de um contrato e 3) custos de acompanhamento e monitoração das ações.

Em uma transação, vários elementos são tácitos, não sendo facilmente observados nem medidos de tal forma que os custos a ela associados não são explícitos. Custos de transação surgem, portanto, na medida em que os agentes se relacionam entre si e problemas de coordenação de suas ações emergem.

Os custos de transação podem estar associados ao desenho dos contratos, aos custos de monitorar seu cumprimento bem como de resolver os problemas que

emergem a partir de seu descumprimento, pois possuem características de incomplitude, assimetria informacional, esta dando margem a dois problemas relevantes: o risco moral e a seleção adversa.

O risco moral (*moral hazard*) representa um comportamento pós-contratual indesejável, em desacordo com os termos negociados pelas partes; uma das partes, ao possuir uma informação privada, pode dela tirar proveito em prejuízo de sua contraparte. Essa informação privilegiada que uma das partes possui ou adquire no decorrer da vigência do contrato é o que caracteriza a assimetria de informações.

Outro conceito que caracteriza a assimetria informacional é o da seleção adversa que não se caracteriza por um comportamento pós-contratual, mas sim, um problema que se manifesta na adesão ou não a uma determinada transação, também pelo fato de uma das partes possuir uma informação privada. São desejáveis que as transações realizem-se em um mundo de informação perfeita. Quando isto não ocorre, as transações não se realizam ou tendem a ser ineficientes. Daí a importância em utilizar-se de instituições que tornem as relações contratuais mais eficientes e reduzam as incertezas geradas pela assimetria informacional, como veremos mais adiante.

1.2. ECONOMIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO

O propósito dessa teoria é explicar os mecanismos e estruturas de governança criados pelas partes envolvidas em uma transação quando os elementos acordados correm o risco de não se efetivarem. A redução dos riscos implica a redução dos custos de transação.

Dois são os pressupostos comportamentais a partir dos quais decorrem os custos contratuais: o oportunismo e a racionalidade limitada.

Esses pressupostos contrariam a economia ortodoxa que acreditava na fidelidade dos agentes econômicos aos seus compromissos ou que os termos de uma transação eram completos e cumpridos sem custos.

Foi Herbert Simon, quem reconheceu em seus trabalhos, que o comportamento humano enfrenta limitações neurofisiológicas, que limitam a capacidade humana de acumular e processar informações, e de linguagem ao transmitir informações (Kupfer, 2002).

A importância desse pressuposto está no reconhecimento de que contratos são inevitavelmente incompletos. Como não se pode prever as contingências futuras, um contrato é incapaz de resolver *ex-ante* todas as eventuais pendências.

Segundo Williamson (1993), custos *ex-ante* compreendem os custos de preparar, negociar e salvaguardar um acordo, e *ex-post* são os custos dos ajustamentos e adaptações que resultam quando a execução de um contrato é afetada por falhas, erros, omissões e alterações inesperadas (Mendes, 2000).

Outro elemento a se considerar é o oportunismo, definido como *auto-interesse com avidez* (Farina, 2005). Por oportunismo entende-se a transmissão de informações seletivas, distorcidas e promessas auto-desacreditadas (*self disbelieved*) sobre o comportamento futuro do próprio agente, isto é, o agente em questão estabelece compromissos que ele mesmo sabe, *a priori*, que não irá cumprir. Como não se pode distinguir *ex-ante* a sinceridade dos agentes, há problemas na formulação e renovação dos contratos (Kupfer, 2002).

Esse oportunismo, citado por Williamson, (in Farina, 2005) como auto-interesse forte, pode manifestar-se temporalmente de duas formas: *ex-ante* – em que uma das partes age *aeticamente* antes de se efetivar a transação e *ex-post* – onde o comportamento *aetico* se verifica durante a vigência do contrato.

Farina também aponta um outro fator importante que deve ser acrescido à definição de custos de transação que é a adaptação às mudanças no ambiente econômico. Adaptar-se a essas mudanças significa tirar o máximo proveito das oportunidades de lucro, crescimento ou qualquer outro objetivo que a organização envolvida em tais mudanças apresente.

As mudanças que ocorrem no ambiente econômico nem sempre são antecipados ou previsíveis pelos agentes envolvidos em uma transação. Desta forma, modificar as transações existentes, efetuar revisão de contratos e até mesmo modificar a forma organizacional pode ser necessário para a reestruturação das transações. Terão maiores oportunidades de lucro aqueles que mais rápida e eficientemente se adaptarem às tais mudanças. Deficiências de adaptação se traduzem em custos, na medida em que implicam em perdas de oportunidades de lucro. Os custos de uma adaptação ineficiente são, portanto, custos de transação.

1.2.1. CARACTERÍSTICAS DAS TRANSAÇÕES

É Williamson quem define três dimensões da economia dos custos de transação: especificidade dos ativos, frequência e a incerteza.

1.2.1.1. Especificidade dos ativos

Especificidade é a característica de um ativo que expressa a magnitude de seu valor que é dependente da continuidade da transação à qual ele é específico. Se em uma determinada transação apenas um dos agentes tenha investido em ativos para aquela transação, haverá motivação para defender-se de eventual ruptura do contrato. Salvaguardas serão necessárias para dar suporte à transação. Se ambos agentes investirem em ativos específicos, haverá motivação para que o contrato continue indefinidamente. Há uma situação de dependência bi-lateral (Zylberstajn, 2005).

Quanto maior a especificidade, maiores os riscos e os problemas de adaptação, portanto, maiores os custos de transação.

Ativos específicos possuem um maior valor quando empregados na transação à qual são específicos e isso gera uma quase-renda elevada – definida como a diferença entre o retorno de um ativo empregado em uma transação específica e seu retorno em outro emprego alternativo (Farina).

Segundo Williamson, há seis tipos de especificidade de ativos:

1º Especificidade locacional: indica a proximidade de localização entre firmas que participam de uma mesma cadeia produtiva;

2º Especificidade de ativos humanos: relativo a todo capital humano específico em determinada atividade;

3º Especificidade de ativos físicos

4º Ativos dedicados: relativos a um montante de investimento cujo retorno depende da transação com um agente particular e, portanto, relevante individualmente;

5º Especificidade de marca: que se refere ao capital que se materializa na marca de uma empresa;

6º Especificidade temporal: o valor de uma transação depende do tempo em que ela se processa.

1.2.1.2. Freqüência

É a repetição de uma mesma transação. As transações recorrentes são mais econômicas na medida em que diluem os custos de redação do contrato, de coleta de informações, de monitoramento e adaptação às mudanças.

A repetição de uma transação possibilita a redução de incerteza, uma vez que as partes adquirem conhecimento umas das outras e também a construção de reputação e a criação de compromisso confiável entre as partes em torno do objetivo comum de continuidade da relação. Quanto maior a freqüência de uma transação, maior o valor presente dos ganhos futuros e portanto, maior o custo associado à atitude oportunista. Promessas contratuais tornam-se confiáveis (*credible commitment*) quando o custo da atitude oportunista superar os benefícios advindos de tal comportamento.

1.2.1.3. Incerteza

Corresponde efetivamente ao desconhecimento dos possíveis eventos futuros. Há incerteza quando as informações relevantes ao contrato são incompletas e assimétricas. A imprevisibilidade do futuro, a falta de transparência do mercado, a assimetria de informação podem levar ao rompimento contratual não oportunista. Neste caso, podem surgir custos de transação irremediáveis, motivados pela racionalidade limitada (Zylberstajn, 2005).

1.3. O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES NA EFICIÊNCIA ADAPTATIVA

Para a Nova Economia Institucional, a análise dos custos de transação e sua relação com as instituições assume importante destaque. Primeiramente é importante reconhecer que o funcionamento e a eficiência de um sistema econômico são determinadas pelo conjunto das instituições que o compõem.

Para North (in Gala, 2003) instituições existem para reduzir a incerteza nas relações sociais. Ele define como instituições as normas /restrições criadas pelos agentes econômicos que estruturam a interação social, econômica e política. Podem ser informais – sanções, tabus, costumes, crenças e tradições e códigos de conduta; e formais – constituição, leis e direitos de propriedade.

A diferença básica entre as instituições formais e informais é que as primeiras são produto de processo de escolha deliberada dos agentes. No caso da instituição informal é difícil identificar seu surgimento porque são difusas, são encontradas no dia-a-dia do comportamento social dos indivíduos e incorporadas por meio de processos muitas vezes não percebidos (Aguirre, in Zylberstajn, 2005).

Em uma relação contratual é possível encontrar uma situação de equilíbrio quando nenhum dos agentes envolvidos estiver interessado em gastar recursos para alterar os acordos. No entanto, esse estado de equilíbrio institucional não necessariamente representa um estado eficiente, pois elementos como a incerteza e a racionalidade limitada estarão presentes colocando em risco essa estabilidade.

Como instituições existem porque há incerteza, a estrutura institucional então é que desempenhará o importante papel que caracterizará a eficiência adaptativa. Se o conjunto de regras existentes não for estável ou não for obedecido, não haverá a redução da incerteza e desta forma, não poderá se qualificar como instituições.

Por outro lado, a estabilidade de uma regra, que a torna uma instituição, também não garante a eficiência dos resultados obtidos o que significa que mudanças institucionais são desejáveis. Assim surge o *trade-off* entre mudança e estabilidade onde por um lado tem-se a necessidade de estabilidade como condição para redução da incerteza e por outro, a necessidade de mudança imposta pela busca da eficiência adaptativa.

Como então reduzir esse conflito de modo a resultar em uma estrutura institucional que potencialize o desempenho econômico?

É necessário que se busque o equilíbrio entre esses dois extremos de modo que sejam evitadas a perda de oportunidades pelo excesso de estabilidade, e a incerteza pelo excesso de mudanças.

Como citado por Aguirre, in Zylberstajn, 2005,

“ a estabilidade e a mudança são dois extremos de um ato contínuo que, para desempenharem papel virtuoso, necessitam ser contrabalançados ...o equilíbrio entre os dois extremos pode ser a chave para a explicação da ocorrência de arranjos institucionais que magnifiquem as potencialidades de sucesso econômico, dada determinada situação.”

2. AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS NO BRASIL

2.1. CONCEITUAÇÃO E CLASSIFICAÇÃO DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS

As micro e pequenas empresas constituem-se de pequenas unidades produtivas, sem expressiva acumulação de capital e que se estabelecem adequando-se as peculiaridades do ambiente econômico onde se inserem.

Na maioria das vezes, estas empresas resultam de altas taxas de desemprego, quando muitos desempregados acabam por abrir pequenos negócios para sobrevivência própria e de suas famílias. Muitos pequenos negócios também resultam quando trabalhadores empregados, atraídos pela lucratividade das empresas onde estão inseridos, sentem-se de igual forma atraídos para a abertura de um negócio próprio no mesmo ramo, com a ilusão de obterem ganhos fáceis sem o necessário conhecimento gerencial e administrativo que qualquer negócio sustentável necessita.

Esses empreendimentos, sejam eles formais ou informais, apresentam tipos e tamanhos variados e não há unanimidade quanto aos critérios para a sua mensuração e enquadramento. Os dois critérios mais utilizados são o do número de trabalhadores e o faturamento das empresas dos setores, comércio, construção, indústria e serviços.

Para o SEBRAE, em pesquisa realizada num universo de empresas formais, a classificação das empresas segundo o porte é assim apresentada:

Microempresa: na indústria, até 19 pessoas ocupadas; no comércio e serviços, até 9 pessoas ocupadas.

Pequena Empresa: na indústria, de 20 a 99 pessoas ocupadas; no comércio de 10 a 49 pessoas ocupadas.

Média Empresa: na indústria, de 100 a 499 pessoas ocupadas; no comércio e serviços, de 50 a 99 pessoas ocupadas.

Grande Empresa: na indústria, acima de 500 pessoas ocupadas; no comércio e serviços acima de 100 pessoas ocupadas.

Para o BNDES, o critério de enquadramento segue o do faturamento, assim demonstrado:

Microempresa: faturamento anual de até R\$ 940 mil reais

Pequeno Porte: de R\$ 940 mil até R\$ 8 milhões e duzentos mil

Já de acordo com o Estatuto das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – Lei Nº 9.841 de 05/10/99, as microempresas tem receita anual de até R\$ 433 mil reais e as empresas de pequeno porte apresentam receita entre R\$ 433 mil e R\$ 2,1 milhões de reais.

No Estado do Paraná, de acordo com a regulamentação do ICMS – Decreto Nº 5.141, de 12 de janeiro de 2001, atualizado pelo Decreto Nº 5.932 de 23 de dezembro de 2005, ficaram assim estabelecidas:

Microempresa – aquela que tiver receita bruta anual igual ou inferior a R\$ 300 mil reais

Empresa de pequeno porte: aquela que tiver receita bruta anual superior a R\$ 300 mil reais e igual ou inferior a R\$ 2 milhões e quatrocentos mil.

Direcionando o foco aos micro e pequenos empreendimentos, estes compõem-se, predominantemente, de atividades familiares, artesãos, profissionais liberais e outros segmentos baseados no auto-emprego, formais ou informais, bem como cooperativas ou associações de produção.

Ao lado das micro e pequenas empresas formalmente constituídas, há o denominado setor informal da economia que, a partir do início dos anos 1990, representou uma ruptura no movimento crescente da formalização do trabalho (NORONHA, 2003). As atividades informais encontram-se articuladas com o setor formal da economia e atuam em segmentos abertos pelo mesmo, seja pelo fato de abrigar grande parte dos ocupados, garantindo-lhes sobrevivência, seja por promover sua indução para a economia formalizada.

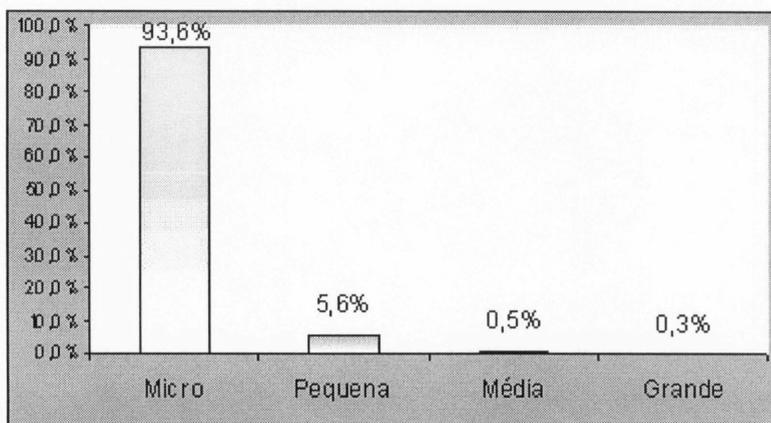
As Tabelas e Figuras que passaremos a apresentar abaixo, permitem visualizar o cenário das empresas formais e informais no país e o número de pessoas ocupadas nesses setores.

Tabela 1 - Número de empresas formais no Brasil, por porte e setor de atividade – 2002

| Porte | Micro | % | Pequena | % | Média | % | Grande | % | Total | % |
|--------------|------------------|-------------|----------------|------------|---------------|------------|---------------|------------|------------------|-------------|
| | Nº | | Nº | | Nº | | Nº | | Nº | |
| Indústria | 439.013 | 90,7 | 37.227 | 7,7 | 6.458 | 1,4 | 1.430 | 0,3 | 484.218 | 100, |
| Construção | 116.287 | 91,9 | 8.282 | 6,5 | 1.694 | 1,3 | 221 | 0,2 | 126.484 | 100, |
| Comércio | 2.337.889 | 95,4 | 105.891 | 4,3 | 4.862 | 0,2 | 2.846 | 0,1 | 2.451.488 | 100, |
| Serviços | 1.712.418 | 92,3 | 122.609 | 6,6 | 10.548 | 0,6 | 10.605 | 0,6 | 1.856.180 | 100, |
| TOTAL | 4.605.607 | 93,6 | 274.009 | 5,6 | 23.652 | 0,5 | 15.102 | 0,3 | 4.918.370 | 100, |

Fonte: IBGE; Elaboração SEBRAE/UED, 2002

Figura 1 Número de Empresas no Brasil (percentual)



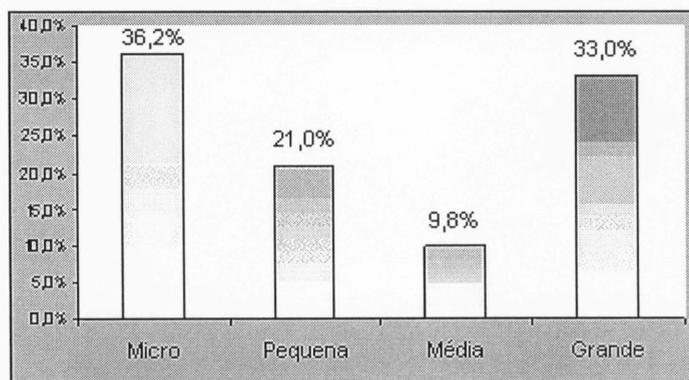
Fonte: IBGE; Elaboração SEBRAE/UED, 2002

Tabela 2- Número de pessoas ocupadas nas empresas formais, por porte e setor de atividade - 2002

| Porte | Micro | | Pequena | | Média | | Grande | | Total | |
|--------------|------------------|-------------|------------------|-------------|------------------|------------|------------------|-------------|-------------------|--------------|
| | N° | % | N° | % | N° | % | N° | % | N° | % |
| Indústria | 1.571.608 | 23,7 | 1.471.254 | 22,2 | 1.322.673 | 20,0 | 2.256.721 | 34,1 | 6.622.256 | 100,0 |
| Construção | 356.660 | 27,3 | 339.777 | 26,0 | 327.135 | 25,0 | 284.005 | 21,7 | 1.307.577 | 100,0 |
| Comércio | 4.664.545 | 58,9 | 1.772.233 | 22,4 | 327.443 | 4,1 | 1.161.426 | 14,7 | 7.925.647 | 100,0 |
| Serviços | 3.374.388 | 28,8 | 2.206.611 | 18,8 | 722.852 | 6,2 | 5.402.593 | 46,2 | 11.706.444 | 100,0 |
| TOTAL | 9.967.201 | 36,2 | 5.789.875 | 21,0 | 2.700.103 | 9,8 | 9.104.745 | 33,0 | 27.561.924 | 100,0 |

Fonte: IBGE; Elaboração SEBRAE/UED, 2002

Figura 2 Número de pessoas ocupadas (percentual)



Fonte: IBGE; Elaboração SEBRAE/UED, 2002

De acordo com as estatísticas gerais mais recentes do IBGE, em 2002, as empresas em atividades no Brasil alcançavam o número de 4.918.370 empresas formais. Destas, mais de 4,6 milhões, ou seja, 93,6% são microempresas que empregam quase 10 milhões de pessoas, o que corresponde a 36,2% do número de

pessoas ocupadas, seguida de 33,0% de ocupações nas grandes empresas. (Tabelas 1 e 2).

Para o setor informal, o relatório ENCIF – Economia Informal Urbana (2003) detectou a existência de 10.335.962 empresas informais, com mais de 13,8 milhões de pessoas ocupadas. Desse total, 12% são empregadores e 88% trabalhadores por conta própria (Tabelas 3 e 4).

Tabela 3- Empresas do setor informal, por número de pessoas ocupadas, segundo os grupos de atividade – 2003

| Grupos de atividades e tipo de empresa | Total | Empresas do setor informal | | | | | |
|--------------------------------------------------------------------|------------|----------------------------|--------------|--------------|----------------|---------------|-----------------------|
| | | Número de pessoas ocupadas | | | | | |
| | | Uma pessoa | Duas Pessoas | Três pessoas | Quatro pessoas | Cinco pessoas | Mais de cinco pessoas |
| Total | 10 335 962 | 8 281 263 | 1 264 095 | 400 267 | 208 153 | 103 985 | 78 199 |
| Indústria de Transformação e Extrativa | 1 630 580 | 1 295 130 | 198 716 | 61 271 | 36 415 | 23 882 | 15 167 |
| Construção Civil | 1 808 840 | 1 611 579 | 140 445 | 31 629 | 10 413 | 6 265 | 8 509 |
| Comércio e Reparação | 3 403 804 | 2 577 104 | 494 749 | 169 691 | 96 244 | 35 577 | 30 439 |
| Serviços de Alojamento e Alimentação | 719 107 | 474 532 | 150 389 | 52 652 | 25 179 | 10 063 | 6 293 |
| Transporte, Armazenamento e Comunicação | 831 421 | 756 041 | 53 148 | 11 920 | 4 878 | 3 382 | 2 052 |
| Atividades Imobiliárias, Aluguéis e Serviços prestados às Empresas | 655 467 | 501 284 | 89 227 | 31 449 | 16 270 | 11 336 | 5 902 |
| Educação, Saúde e Serviços Sociais | 341 135 | 237 530 | 63 681 | 18 396 | 6 754 | 8 977 | 5 797 |
| Outros Serviços coletivos Sociais e Pessoais | 823 751 | 718 846 | 65 709 | 19 580 | 11 520 | 4 429 | 3 668 |
| Outras Atividades | 34 036 | 27 759 | 4 059 | 1 343 | 428 | 74 | 373 |
| Atividades mal definidas | 87 821 | 81 457 | 3 972 | 2 337 | 54 | - | - |

Fonte: IBGE – Pesquisa Informal Urbana – ENCIF 2003

Tabela 4- Pessoas ocupadas nas empresas informais, por posição na ocupação, segundos grupos de atividade – 2003

| Grupos de atividades e tipo de empresa | Total | Pessoas ocupadas nas empresas do setor informal | | | | | |
|--------------------------------------------------------------------|------------|-------------------------------------------------|------------|---------------------------------|---------------------------------|----------------|-------------|
| | | Posição na ocupação | | | | | |
| | | Conta própria | Empregador | Empregado com carteira assinada | Empregado sem carteira assinada | Não remunerado | Sem declara |
| Total | 13 860 868 | 9 514 629 | 1 448 629 | 797 300 | 1 338 349 | 706 963 | 55 34 |
| Indústria de Transformação e Extrativa | 2 237 918 | 1 527 551 | 225 021 | 123 827 | 235 403 | 116 735 | 9 38 |
| Construção Civil | 2 113 654 | 1 658 054 | 179 990 | 16 810 | 233 205 | 9 301 | 16 25 |
| Comércio e Reparação | 4 831 701 | 3 117 444 | 524 750 | 341 343 | 474 500 | 364 437 | 9 22 |
| Serviços de Alojamento e Alimentação | 1 124 655 | 640 421 | 130 679 | 61 896 | 132 237 | 159 122 | 300 |
| Transporte, Armazenamento e Comunicação | 946 977 | 793 156 | 59 874 | 32 408 | 48 788 | 8 989 | 3 76 |
| Atividades Imobiliárias, Aluguéis e Serviços prestados às Empresas | 934 215 | 595 432 | 134 978 | 95 921 | 85 499 | 18 421 | 3 96 |
| Educação, Saúde e Serviços Sociais | 530 095 | 265 727 | 111 866 | 101 073 | 41 727 | 6 674 | 3 02 |
| Outros Serviços coletivos Sociais e Pessoais | 1 000 690 | 797 747 | 74 890 | 20 540 | 82 293 | 16 135 | 9 08 |
| Outras Atividades | 44 333 | 31 441 | 5 157 | 3 470 | 3 641 | 323 | 30 |
| Atividades mal definidas | 96 630 | 87 656 | 1 078 | 11 | 1 057 | 6 827 | - |

Fonte: IBGE – Pesquisa Informal Urbana –ENCIF 2003

Diante das estatísticas apresentadas podemos concluir que, segundo o porte das empresas, são as microempresas que expressam, quantitativamente, significativo número tanto em unidades formalizadas, o que corresponde a um percentual de 93,6% com relação às de maior porte, quanto em número de ocupações geradas, representadas em 36,2%. Também com relação ao setor informal, as empresas que são ocupadas por uma só pessoa, estão representadas no significativo percentual 80,12% Este cenário torna então justificável o amplo destaque que vem sendo dado aos pequenos negócios como importante alternativa para ocupação da mão-de-obra excedente e pelo estabelecimento de incentivos legais que vem sendo criados para o fortalecimento do segmento os quais estaremos detalhando adiante.

2.2. CARACTERÍSTICAS

As micro e pequenas empresas apresentam características próprias de estrutura, gestão, competitividade e inserção no mercado.

O IBGE (2003) desenvolveu um amplo estudo sobre as principais características das micro e pequenas empresas brasileiras. Entre seus principais achados estão:

1. baixo volume de capital empregado;
2. altas taxas de natalidade e mortalidade;
3. presença significativa de proprietários, sócios e funcionários com laços familiares;
4. grande centralização de poder decisório
5. não distinção da pessoa física do proprietário com a pessoas jurídica, inclusive em balanços contábeis;
6. registros contábeis pouco adequados;
7. contratação direta de mão-de-obra
8. baixo nível de terceirização
9. baixo emprego de tecnologias sofisticadas
- 10.baixo investimento em inovação tecnológica
- 11.dificuldade de acesso a financiamento de capital de giro
- 12.dificuldade de definição dos custos fixos
- 13.alto índice de sonegação fiscal
- 14.contratação direta de mão-de-obra
- 15.utilização intensa de mão-de-obra não qualificada ou sem qualificação

Na literatura pesquisada, dentre as quais citamos Dolabela (1999), Parente (2002) e Kwitko *et al* (1999) e, nas estatísticas apresentadas pelos órgãos IBGE e SEBRAE, verifica-se que há unanimidade na caracterização das micro e pequenas empresas, como as relacionadas acima.

A despeito de características tão desfavoráveis quanto às apresentadas, os microempreendedores tem mostrado intenso dinamismo, pois conseguem se reproduzir e gerar trabalho e renda para suas famílias. A maioria desses empreendimentos são criados com economias próprias, ou com a ajuda de familiares

ou amigos, conforme aponta Kwitko *et al* (1999). Ao superar a etapa inicial onde se registra taxa de extinção de 36% no primeiro ano de vida, os negócios que conseguem conquistar alguma estabilidade começam também a demandar crédito (Dolabela, 1999).

Normalmente nas microempresas, além do trabalho do empreendedor, que atua como dublê de patrão e funcionário, é comum outros membros da família também estarem envolvidos na atividade, uma vez que o negócio representa a principal fonte de renda. Muitas vezes elas não dispõem de localização fixa, como no caso dos ambulantes, sendo muito freqüente atuarem no próprio local de residência da família. Daí o motivo de ser também freqüente seu fluxo de caixa se conectar com o da família. A capacitação para empreender é obtida em grande parte na própria experiência de tocar a empresa, sendo raro encontrar pessoas que tenham passado pela educação formal para o negócio.

Com tais características, é inegável a necessidade de obter capital de trabalho – para comprar mercadorias, produzir mais, vender mais, aproveitar as oportunidades do mercado e assim, ampliar sua renda. E isso implica que o desenho e a implementação de produtos e serviços microfinanceiros devem levar em conta as características comuns do microempreendedor e a heterogeneidade das microempresas.

2.3. BASE LEGAL E POLÍTICAS DE INCENTIVOS

Até o final dos anos de 1980, a informalidade era percebida como um problema endêmico (NORONHA, 2003). Predominava a suposição de que a informalidade era um legado de uma economia semi-industrializada, cujo fim era uma questão de tempo e de desenvolvimento.

Já na década de 80, fortemente marcada pela redução do ritmo de crescimento da economia e a conseqüente elevação do nível de desemprego, os pequenos negócios passaram a ser considerados uma alternativa para ocupação da mão-de-obra excedente, fazendo surgir iniciativas de incentivo para abertura das micro e pequenas empresas. A Lei Nº 7.256 de 27 de novembro de 1984, o estatuto da Microempresa, foi a primeira medida legal surgida no Brasil que estabelecia tratamento diferenciado, simplificado e favorecido nos campos administrativo,

tributário, previdenciário, trabalhista, crédito e de desenvolvimento empresarial contemplando as empresas de pequeno porte.

Em 1988, a Constituição Federal, admitindo a dificuldade de sobrevivência dessas empresas diante numa época marcada pelo gigantismo empresarial, traz em seus artigos 170 e 179 o tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte aliado à valorização do trabalho humano e à livre iniciativa.

Em 1996 foi aprovada a Lei Nº 9.317, estabelecendo um novo regime de arrecadação de impostos – o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições - SIMPLES¹. As empresas optantes por esse regime passaram a efetuar pagamento mensal unificado de impostos e contribuições em uma guia de arrecadação única.

Em 1999 foi instituído um novo estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte – Lei N 9.841, estabelecendo diretrizes para a concessão de tratamento diferenciado aos pequenos negócios nos campos tributário, trabalhista e previdenciário, assim como as anteriores.²

Em 13 de novembro de 2006 a Câmara Federal aprovou o projeto da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas que visa estabelecer e regulamentar estímulos e incentivos para o setor, criando um sistema também unificado para o pagamento de tributos, agora abrangendo as três esferas de governo. Assim os pequenos negócios passarão a ser regidos por um sistema legal uniforme, numa espécie de consolidação de todo o conjunto de contribuições, taxas e impostos federais, estaduais e municipais, recolhidos mensalmente em um único documento (Frente Empresarial pela Lei Geral das Micros e Pequenas Empresas, 2005.).

Além do marco legal estabelecido para o tratamento diferenciado às micro e pequenas empresas, também políticas de incentivo do Governo Federal foram sendo instituídas visando o fortalecimento do segmento.

Faremos aqui apenas menção, sem a intenção de explicá-los metodologicamente, aos programas que foram sendo operacionalizados no país:

¹ A lei Nº 9.317 de 05/12/96 (Lei do SIMPLES) considera, para fins de enquadramento, microempresa a pessoa jurídica que tenha faturamento bruto igual ou inferior a R\$240.000,00, e empresas de pequeno porte as pessoas jurídicas com receita bruta superior a R\$240.000,00 e igual ou inferior a R\$ 2.000.000,00.

² A lei N 9.841 de 05/10/1999 considera microempresa a pessoa jurídica que tenha receita bruta igual ou inferior a R\$ 433.755,14, e como empresa de pequeno porte a pessoa jurídica que tiver receita anual superior a R\$ 433.755,14 e igual ou inferior a R\$ 2.133.222,00 (vide decreto N 5.028 de 31/03/2004 que altera os valores originais).

Balcão de Ferramentas nos anos 90/91, PROGER – Programa de Geração de Emprego e Renda em 1994, programa de Crédito Produtivo Popular do BNDES em 1996, programa Brasil Empreendedor em 1999 e, mais recentemente, o PNMPO – Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado em 2005.³

Todos esses programas apresentaram como objetivo aumentar a capacidade produtiva e melhorar a qualidade de vida dos tomadores de empréstimos por meio da concessão de créditos e da capacitação técnico-gerencial.

O que se observa é que muitos programas, principalmente os de responsabilidade do governo, apresentam dificuldades em se consolidar pelo menos na forma de sua concepção original, ocorrendo uma permanente criação e recriação de programas.

2.4. MICRO E PEQUENOS EMPREENDIMENTOS – POTENCIALIDADES

Conforme apontado nas pesquisas apresentadas, há um grande número de pessoas que encontram trabalho nas empresas de menor porte, o que significa que estas exercem um papel positivo na geração de emprego e na distribuição de renda. De fato, os micros e pequenos empreendimentos, por serem menos intensivos em tecnologia e menos automatizados e, portanto, mais intensivos em trabalho, têm a capacidade de gerar ocupações em maior quantidade, ainda que essas ocupações sejam, em geral, de menor qualificação e baixa remuneração.

Outra potencialidade das empresas de menor porte é sua capacidade de ampla dispersão territorial, em comparação com as empresas de maior porte. Segundo VALLE (1997), os pequenos negócios, possuindo grande capilaridade, podem exercer um papel positivo na geração de ocupações e renda, distribuindo melhor a renda e desconcentrando geograficamente a atividade econômica, ajudando, assim, a minorar os desequilíbrios regionais.

³ Dentre esses programas permanecem em atividade o PNMPO, o PROGER e o Crédito Produtivo Popular do BNDES.

2.5. MICRO E PEQUENOS EMPREENDIMENTOS - LIMITAÇÕES

Embora os micro e pequenos empreendimentos apresentem indicadores favoráveis na geração de ocupação, distribuição de renda e dispersão territorial, há que se considerar também, os fatores limitantes que as afligem. Dentre eles podem ser destacados:

1º Gestão informal – há congruência de patrimônio pessoal e empresarial que compromete a avaliação de desempenho, formulação de estratégias e análise detalhada da situação financeira da empresa. Além disso, o alto grau de centralização na figura do empreendedor torna a empresa dependente, engessada e sem possibilidade de uma gestão autônoma. A presença de um número relativamente significativo de funcionários com laços familiares também dificulta a capacidade de racionalização de cargos, funções, salários e responsabilidades, podendo até interferir nos comandos hierárquicos das empresas;

2º Baixa qualidade gerencial - pode ser apontada como um desdobramento da gestão informal. Ao preservar uma gestão organizacional informal, são mínimas as chances de se obter uma qualidade gerencial razoável. Essa falta de qualidade se reflete na ausência de informações sobre processos, controles, desconhecimento do mercado e incapacidade de construção de uma estratégia competitiva e dificuldade de tomada de decisões com avaliação de riscos. Outras dificuldades também podem ser incluídas neste item como: inexistência de um processo de contratação de mão-de-obra mais qualificado e a ausência de inovações tecnológicas, sendo menos intensivos em tecnologia e, portanto, menos automatizados;

3º Baixa intensidade de capital - não se dispõe de recursos próprios suficientes e há dificuldade na obtenção de financiamento em função de elevadas taxas de juros e indisponibilidade de garantias a oferecer para a cobertura de riscos.

Essas dificuldades encontram correspondência no ranking das principais razões para o encerramento das atividades de empresas.

A Tabela 5, revela que a taxa de mortalidade empresarial no Brasil, apurada para as empresas constituídas e registradas nas juntas comerciais dos Estados nos anos de 2000, 2001 e 2002, indica que 49,9% das empresas encerraram as atividades com até 2 anos de existência, 56,4% com até 3 anos e 59,9% com até 4 anos.

Tabela 5 - Taxa de Mortalidade

| Taxa de Mortalidade por Região e Brasil (2000 – 2002) – (%) | | | | | | |
|-------------------------------------------------------------|---------|------|----------|-------|--------------|--------|
| Ano de Constituição | Regiões | | | | | |
| | Sudeste | Sul | Nordeste | Norte | Centro Oeste | Brasil |
| 2002 | 48,9 | 52,9 | 46,7 | 47,5 | 49,4 | 49,4 |
| 2001 | 56,7 | 60,1 | 53,4 | 51,6 | 54,6 | 56,4 |
| 2000 | 61,1 | 58,9 | 62,7 | 53,4 | 53,9 | 59,9 |

Fonte: SEBRAE – Fatores Condicionantes e Taxa de Mortalidade de Empresas no Brasil, 2004

Segundo a pesquisa, as maiores dificuldades que motivaram seus proprietários ao fechamento da atividade estão relacionadas nas categorias: falhas gerenciais na condução dos negócios, causas econômicas e conjunturais e políticas públicas, expressas nas principais razões por ordem no ranking: 1º falta de capital de giro (indicando descontrole de fluxo de caixa); 2º falta de clientes (o que pressupõe falhas no planejamento inicial da empresa; 3º problemas financeiros (situação de alto endividamento); 4º maus pagadores e 5º falta de crédito bancário.

Entretanto, as desvantagens e a posição marginal das micro e pequenas empresas em relação às grandes unidades produtivas, em muitos casos, parecem obscurecer não só o reconhecimento de que elas possuem algumas características e peculiaridades que lhes configuram vantagens comparativas em relação às grandes unidades, mas que também percebem e avaliam o ambiente de forma distinta e, desse modo, trabalham as oportunidades e enfrentam as ameaças ambientais de forma diferente.

Assim, na busca de alternativas para a consolidação dos micro e pequenos empreendimentos e para a geração de postos de trabalho esperados, faz-se

necessária a implementação de políticas de apoio que possam oferecer condições adequadas às suas necessidades, dar suporte à capacidade de produção e de investimento dos segmentos de baixa renda, podendo ser, antes de tudo, através do aumento de seu acesso a serviços financeiros.

É nesse contexto que se insere, de forma crescente, o microcrédito, desempenhando papel crucial para a redução da exclusão bancária que caracteriza a vida dos micro e pequenos empreendedores (CEZARINO & CAPOMARI, 2004)

Conforme explicam Carvalho & Abramovay, in Araújo *et al*, 2004:

“o trabalho “por conta própria”, em que famílias e indivíduos manifestam seus talentos e capacidades, não é expressão efêmera de uma precariedade a ser abolida espontaneamente no mercado de trabalho. Fortalecer suas iniciativas é um caminho consistente para promover a distribuição de renda.... As péssimas condições de acesso a serviços financeiros....são um entrave quase insuportável para sua transformação efetiva em fonte de renda estável e de absorção do progresso técnico.”

Assim, considerando as potencialidades e a importância estratégica dos micro e pequenos empreendimentos no desafio de gerar novas oportunidades de trabalho e renda e considerando que, dentro do elenco de limitações e dificuldades que afetam esse segmento destaca-se a do acesso ao crédito em condições adequadas às suas necessidades, o próximo capítulo caracterizará o microcrédito, apresentando sua importância na inclusão dos micro e pequenos empreendedores no sistema financeiro.

3. MICROCRÉDITO

3.1. CONCEITO

É perceptível a dificuldade encontrada pela população de baixa renda para financiar suas atividades produtivas. Além de ser desprovida de capital próprio, essa população permanece excluída da lógica de funcionamento do mercado de crédito, razão pela qual se apresenta em condição desfavorável para desenvolver atividades de geração de renda.

As instituições do Sistema Financeiro Nacional ao objetivarem minimizar os riscos de possíveis perdas (*default*), acabam por construir um aparato burocrático que exige a demonstração de comprovantes de rendimento e de garantias de posse de patrimônio real e financeiro por parte dos interessados em obter um financiamento. Explorar o extenso mercado potencial de crédito produtivo para a população de baixa renda não tem sido ação de grande interesse por parte das entidades do Sistema Financeiro Nacional, por representarem um elevado custo e uma alta taxa de risco operacional que não podem ser comportados por crediários de baixo valor unitário.

Diante desse cenário, torna-se evidente a importância e relevância da criação de programas de microcrédito que possam vir a cobrir esse desequilíbrio estrutural.

O que se define hoje como microcrédito é “a atividade de conceder crédito de pequena monta, direcionado a um público específico, em geral excluído do sistema financeiro convencional, em especial os microempreendedores do segmento informal da economia” (Parente, 2002). Esse conceito carrega um conjunto de atributos relativos à forma como o crédito é concedido e restituído, à finalidade do empréstimo e ao público-alvo apto a figurar como tomador.

Desde que os exemplos de instituições de microcrédito bem sucedidas se difundiram no mundo, novos conceitos a esse respeito foram formalizados. Embora essas instituições relatem experiência com mais de duas décadas de existência, são freqüentes as dúvidas quanto ao uso dos termos microcrédito e microfinanças, termos utilizados, em geral, como sinônimos.

No entanto, há que se fazer uma distinção conceitual :

- a) microcrédito é o crédito destinado ao financiamento de pequenos negócios produtivos, podendo também ser denominado de crédito produtivo popular.
- b) Microfinanças compreendem não só o crédito destinado aos pequenos negócios produtivos, mas também outras atividades financeiras de pequeno valor, tais como seguros, poupança popular, desconto de cheques, crédito direto ao consumidor, etc.

Por conseguinte, microcrédito é apenas um dos serviços financeiros no âmbito das microfinanças. Além da pequena monta, o crédito é direcionado a um público específico, ou seja, à camada da população de mais baixa renda⁴, em especial, os microempreendedores do segmento formal ou informal da economia.

3.2. OBJETIVOS

A literatura pesquisada traz uma série de referências aos objetivos do microcrédito. No entanto, passamos a destacar aquelas que melhor se relacionam com a matéria até aqui apresentada.

São objetivos básicos do microcrédito:

- a) “combater a pobreza e o desemprego, por meio do fortalecimento das atividades econômicas de pequeno porte, substituindo as formas assistencialistas de atender a população de menor poder aquisitivo” (Tanuri, 1997);
- b) promover a “experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito” que atendam à população de baixa renda, de forma a criar condições de sobrevivência, auto-sustentabilidade, crescimento e formalização dos pequenos negócios (Lei 9.790 de 23/03/99, art. 3º, alínea IX)
- c) promover a implantação, a modernização, a ampliação e/ou diversificação de atividades capazes de gerar ou manter trabalho e renda, em bases auto-sustentáveis, com base em investimentos de

⁴ No Brasil, a variável de renda mais adequada para confronto com a linha de pobreza é a renda familiar per capita, que leva em consideração todos os rendimentos das pessoas do núcleo familiar, o número de pessoas e o papel da família como unidade solidária de consumo e rendimento., sendo mais frequentemente considerado ¼ de salário mínimo como valor da linha de pobreza

pequeno valor, com respaldo principalmente no sistema de crédito solidário (Resolução N 59 do CODEFAT, de 25 de março de 1994).

- d) “eivar a produtividade dos empreendimentos apoiados, através do incentivo ao investimento fixo associado à capacitação técnico-gerencial do empreendedor, de forma minimizar o risco do negócio, possibilitar seu crescimento e estimular a formalização das microempresas” (BNDES. Crédito Produtivo Popular).

3.3. PÚBLICO-ALVO

De acordo com KWITKO (in Gogola, 2000) o compromisso do microcrédito é com os setores com menores recursos, os normalmente excluídos dos sistemas tradicionais de crédito, como os microempreendedores urbanos e rurais, formais ou informais, individuais ou coletivos, justamente por serem os que geram maior número de ocupações, de forma rápida e a baixo custo, terem grande flexibilidade de adaptação ao mercado local, possibilitarem capilaridade espacial extraordinária, mas não contarem com apoio creditício adequado as suas necessidades e possibilidades de pagamento.

Segundo GIDDENS (1996), varia de 60% a 80% da população mundial a proporção de indivíduos que trabalham no segmento informal da economia. Trata-se de pequenos empreendedores proprietários de microempresas com até cinco empregados, inclusive agricultores familiares e trabalhadores autônomos, a grande maioria de baixa renda, péssimas condições de trabalho, baixo nível educacional e falta de proteção social.

Estas pessoas, por não terem acesso ao mercado formal de trabalho ou dele haverem sido expulsas em período de crise e/ou reestruturação produtiva, utilizam a poupança de toda uma vida para constituir um negócio por conta própria, como alternativa de sobrevivência.

Parente (2000) explica que os microempreendedores têm mostrado uma faceta de intenso dinamismo que os situa como clientela interessante para as atividades de microcrédito:

“mesmo sem o amparo de políticas governamentais, eles conseguem se reproduzir e gerar trabalho e renda para suas

famílias competindo em certos nichos de mercado e funcionando como colchão amortecedor de crises e flutuações econômicas, políticas e sociais”.

Também KWITKO (1999) assim afirma:

“ muitos investem o que não possuem, na esperança de propiciar “melhores dias aos seus”. Canalizam a totalidade de suas energias e esperanças para criar, manter e fazer crescer sua empresa com a ajuda da família que é, na realidade, uma “famiempresa”. Carecem de tecnologia, de recursos financeiros, de capacidade administrativa, mas são impulsionados pela necessidade de sobrevivência da família e pela vontade de viver honestamente, vetores que geram energia imensurável e tem construído muitas histórias exemplares, verdadeiras lições de auto-ajuda e de dignidade”.

Os microempreendimentos, tanto no setor formal como no informal, apresentam como característica marcante a heterogeneidade, pois desenvolvem uma imensa variedade de tipos de atividades econômicas e apresentam tamanhos e níveis de estruturação distintos.

Por mais que falte aos microempreendedores em geral a formação empresarial para transformar sua atividade econômica de sobrevivência em empresa competitiva e por menores que sejam esses negócios, eles podem ser reconhecidos como empresas, tendo em vista que investem, correm riscos e visam o lucro.

KWITKO (1999) deixa claro que “os negócios informais ou legalizados gerados pela necessidade de sobrevivência não podem ser comparados aos negócios informais que buscam ganhar sem contribuir, os quais constituem ato de sonegação voluntária que deve ser fortemente combatida, além de não serem objeto dos programas de microcrédito”.

Compreende-se até aqui a importância dos microempreendimentos como meio de geração de renda e bem-estar social. No entanto, a importância dos micronegócios e do papel que cumprem na melhoria da qualidade de vida das famílias poderia ser ampliada se as mesmas tivessem acesso a um dos ingredientes necessários à consolidação e crescimento dessas empresas – o crédito.

3.4. TECNOLOGIA DE CRÉDITO – PROCESSOS METODOLÓGICOS

Não existe uma metodologia única de microcrédito. O que é comum entre as organizações do setor são algumas especificidades pertinentes ao tipo de negócio e algumas etapas a serem cumpridas para garantir o sucesso da colocação dos produtos – no caso, crédito adequado ao segmento empresarial. São suas principais características:

3.4.1. Agente de Crédito

Contar com um **agente de crédito**: o agente de crédito é figura central na execução dos programas. Ele é responsável por todas as etapas da metodologia, (detalhadas mais à frente), desde o primeiro contato com o cliente até a liquidação de uma transação e a renovação do crédito. Ele trabalha como instrumento de inserção comunitária da instituição/programa, atuando diretamente nas comunidades. Mediante visitas à residência e/ou local de trabalho do cliente e mediante monitoramento do contrato de crédito, o agente de crédito é grande responsável por determinar os custos de transação para o cliente e para a instituição/programa que representa.

O agente de crédito deve ter um conjunto de qualificações, conhecimentos, habilidades e atitudes para exercer com sucesso suas atribuições:

Perfil: ser identificado com a clientela e com a missão da organização; ter iniciativa, dinamismo, idoneidade e credibilidade; ser persistente, ter boa relação interpessoal; ter conhecimento técnico para a função.

Conhecimento e habilidades: visão estratégica; ter capacidade para planejar e organizar suas atividades; capacidade de análise; habilidade para trabalhar em equipe; boa comunicação interpessoal; desenvoltura para falar em público; poder de discernimento; habilidade para identificar oportunidades de negócios; saber ouvir; ter boa capacidade física para se deslocar em transporte coletivo ou a pé.

PARENTE (2002), aponta que “muito mais que intermediário de uma transação o agente de microcrédito é um educador e um agente de transformação da sociedade, cuja função é construir uma nova cultura em relação ao crédito”.

3.4.2. Empréstimos rápidos e sucessivos

Possibilitar **empréstimos rápidos e sucessivos**: a eliminação dos entraves burocráticos que dificultam ou impedem o acesso do público-alvo ao crédito é um

dos eixos do microcrédito. O processo de análise e decisão deve ser ágil. Observados os requisitos mínimos exigidos, decorrem no máximo sete dias entre o preenchimento das informações cadastrais e o desembolso do financiamento. Comparado ao tempo de acesso praticado pelos bancos convencionais, ainda assim, o prazo oferecido pelos programas de microcrédito são mais ágeis pois estes não vinculam a liberação do financiamento à obrigatoriedade de existência de uma conta-corrente e nem a necessidade da apresentação de garantias reais o que, sem dúvida, torna o processo de obtenção do financiamento mais demorado.

3.4.3. Renovação imediata

Possibilitar **renovação imediata**: liquidado o empréstimo anterior e comprovada a vontade e a capacidade de pagar do cliente, a linha de crédito permanece aberta para ele, com possibilidade de elevação gradual do valor.

3.4.4. Lógica de Mercado

Seguir a **lógica de mercado**: não obstante as suas especificidades, os programas de microcrédito são políticas de mercado e, como tais, não comportam práticas assistencialistas ou paternalistas. Assim, os financiamentos são feitos dentro de uma lógica de mercado, com incidência de juros reais e a implementação de mecanismos de cobrança e penalização dos tomadores inadimplentes.

3.4.5. Sistema de garantias

Existência de um **sistema de garantias** peculiar: partindo da análise de que o público-alvo não pode oferecer garantias reais – sendo esta uma das fortes razões de sua exclusão pelos bancos convencionais – os empréstimos podem ser garantidos por aval individual ou pelo chamado “grupo solidário”, grupos de tomadores, amigos ou vizinhos que assumem a responsabilidade pelo crédito em conjunto por meio da fiança solidária.

A adoção dessas novas tecnologias creditícias é que permite às instituições que operam o microcrédito partir de uma análise de risco diferente da utilizada pelos bancos convencionais. Elas usam o capital social, representado pela confiança

mútua, como ativo valioso capaz de substituir ativos patrimoniais e dar viabilidade às transações com seu público-alvo (PARENTE, 2002).

3.5. ETAPAS DA METODOLOGIA CREDITÍCIA

Para que a concessão dos empréstimos seja realizada de forma eficaz e que assegure efetivamente o atendimento aos objetivos do programa, faz-se necessário que o agente de crédito conduza o processo respeitando cada uma das etapas da metodologia creditícia obedecendo, rigorosamente, a ordem estabelecida.

É Kwitko quem melhor define as etapas que normalmente são utilizadas na concessão do microcrédito

ETAPA 1 – PESQUISA

O objetivo da pesquisa é identificar as áreas que apresentam maior potencial de pequenos negócios onde se supõe alta probabilidade de operações de crédito com boas perspectivas. É, na realidade, uma pesquisa de mercado, identificando o perfil do cliente potencial.

ETAPA 2 – PROMOÇÃO/DIVULGAÇÃO

Nesta etapa é tratada a divulgação do programa/instituição, quais os serviços e produtos financeiros por ele oferecidos, tornando conhecido todo o programa de microcrédito aos clientes potenciais. Podem ser utilizados os diversos meios de comunicação, bem como a promoção de palestras.

ETAPA 3 – SOLICITAÇÃO

Refere-se à construção dos cadastros com os clientes, obtendo todas as informações necessárias e adequando-as ao processo de crédito.

Os agentes de crédito devem dar início ao processo de consolidação das garantias, realizando as consultas às organizações de proteção ao crédito.

ETAPA 4 – ANÁLISE

Após os cadastros, o agente de crédito realiza visita ao proponente para coletar os dados sócio-econômicos e organizá-los para que possam embasar seu parecer a

respeito da liberação ou não do crédito. Esse parecer é submetido à análise crítica do Comitê Municipal de Crédito que poderá homologar, ou não, a concessão do crédito.

O Comitê Municipal de Crédito é, em geral, organizado por membros da diretoria da instituição/programa, mas também pode ser composto por pessoas da sociedade civil organizada e o poder público, e tem a função de zelar pela qualidade da carteira de crédito, isentar a decisão de influências interpessoais e avaliar a viabilidade econômica-financeira da proposta.

ETAPA 5 – DESEMBOLSO/LIBERAÇÃO

É a entrega do crédito ao cliente onde se reforçam os acordos e compromissos assumidos durante todo o processo. Essa liberação é precedida pela formalização do contrato de financiamento quando se colhe as assinaturas do cliente e seu avalista e se revisam os documentos. A forma de liberação pode ser pela entrega de cheque ou via ordem de pagamento.

ETAPA 6 – ACOMPANHAMENTO

Inicia-se então o trabalho de acompanhamento pós-crédito. É a etapa de monitoração do cliente para a correta aplicação do crédito, verificando e auxiliando na evolução de sua atividade e praticando procedimentos preventivos, ou corretivos, de cobrança.

Essa fase é fundamental como processo de educação para o crédito, razão pela qual os sistemas de microcrédito são em geral denominados de crédito orientado, pois conjuga-se a concessão do crédito com a orientação e capacitação progressiva de seus clientes de modo a tornar o seu empreendimento mais competitivo e assegurando sua permanência no mercado. Algumas instituições/programas exigem a capacitação técnico-gerencial de seus clientes de forma a melhorar a capacidade de trabalho e de gestão, tornando-os capazes de competir no mercado de trabalho.

Essa forma de atuação, segundo TANURI (1997), é chamada de *desenvolvimentista*. Outra corrente, denominada *minimalista* restringe-se apenas à oferta de crédito sem a exigência de qualquer treinamento, pois acreditam que o

acesso ao crédito seja suficiente para alavancar o crescimento do negócio beneficiado.

3.6 NÍVEIS DE ESTRUTURAÇÃO DOS MICRO E PEQUENOS EMPREENDIMENTOS

Quando o agente de crédito inicia o levantamento sócio-econômico do cliente e seu empreendimento, ele passa a conhecer o tipo de negócio e suas condições de funcionamento.

Quanto à estruturação do empreendimento, este pode ser classificado em um dos três níveis:

- a) **sobrevivência**: os ganhos são consumidos com o sustento familiar, não sobram recursos para aplicar no negócio; não há divisão do trabalho, tudo é feito pela família sem remuneração; o estoque de matéria-prima não cobre um ciclo produtivo, entre outros;
- b) **acumulação simples**: relativamente estruturados; sobram poucos recursos para investir no negócio; crescimento lento; o estoque de matéria-prima cobre só um ciclo produtivo; há pequena divisão de trabalho, pode haver trabalhadores remunerados, familiares ou não, entre outros;
- c) **acumulação ampliada**: negócio estruturado; sobram recursos para investimento; estoque de matéria-prima cobre mais de um ciclo produtivo; existem empregados remunerados em funções diferentes; existe controle administrativo-financeiro organizado, entre outros.

Conhecer o nível de estruturação em que se encontra o empreendimento permite ao agente de crédito melhor caracterização, análise e acompanhamento do plano de investimento dos recursos que serão financiados. O fato de o empreendimento encontrar-se em qualquer um dos níveis de estruturação não pressupõe nenhum impedimento para a obtenção do financiamento, podendo dar seqüência ao levantamento sócio-econômico. É evidente que o auxílio pela evolução do empreendimento ao nível ampliado deve permear as ações do agente de crédito

uma vez que essa transposição de nível configura a capacidade empreendedora de seu cliente e a consequente consolidação do empreendimento.

3.7 MARCO LEGAL E TIPOLOGIA DAS INSTITUIÇÕES

Até 1999 não havia no Brasil um marco legal específico para as atividades de microcrédito. As organizações não-governamentais agiam à margem do sistema financeiro oficial e estavam sujeitas a Lei da Usura⁵. Os programas ligados a governos municipais ou estaduais funcionavam como políticas públicas de geração de trabalho e renda, e os bancos, oficiais ou privados, que atuavam com microempresas o faziam obedecendo as regras do sistema financeiro.

Segundo PARENTE (2002), foi a partir da formação do grupo de trabalho criado pelo Conselho do Comunidade Solidária⁶ e coordenado pelo Ministério da Fazenda, que os aspectos legais do microcrédito começaram a ser discutidos.

Pesquisa realizada pelo IBAM (2001) identificou a existência de seis modalidades de instituições ou programas que atuam diretamente com concessão de crédito popular no Brasil. São elas: organizações não-governamentais, organizações da sociedade civil de interesse público, sociedades de crédito ao microempreendedor, bancos comerciais, cooperativas de crédito e programas governamentais.

3.7.1 ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS – ONGs

As organizações não-governamentais surgiram com a exata função e a meta de assessorar os movimentos sociais (PRESSBURGER, apud Violin, 2006)

No Brasil, o setor de microfinanças foi iniciado pelas organizações não-governamentais que tiveram um papel fundamental na consolidação do microcrédito no país, contribuindo para a difusão desta atividade. Sob a denominação de

⁵ A lei da Usura figura no Decreto N 22.626 de 07 de abril de 1933, que estipula juros máximos de 12% ao ano, constituindo a cobrança de juros usurários em crime contra a economia popular. Esta lei não se aplica a instituições integrantes do sistema financeiro nacional, Sociedades de Crédito ao Microempreendedor e organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.

⁶ A Comunidade Solidária foi criada no início da administração do presidente Fernando Henrique Cardoso em 1995, como instrumento para promover a participação cidadã e novas formas de diálogo entre o Estado e a sociedade civil. Foi composta de duas partes: o chamado programa Comunidade Solidária – a partir de 1999 convertido no programa Comunidade Ativa – e um Conselho, criado pelo Decreto N° 2.999 de 25 de março de 1999.

organização não-governamental está agregada uma grande diversidade de instituições, que apenas tem em comum ser de direito privado e sem fins lucrativos.

A Lei 9.970 de 23 de março de 1999 institui e regulamenta as organizações da sociedade civil de interesse público - OSCIPs, permitindo que se enquadrem nessa categoria as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos. Essa legislação colocou as ONGs com o título de OSCIP em uma posição de ampla vantagem sobre as demais ONGs sem a mesma titulação, ao isenta-las da Lei da Usura.

Um outro ponto a diferenciar ONGs com e sem titulação de OSCIP está na possibilidade de consolidar termos de parceria, mecanismo este que permite a OSCIP se relacionar com o poder público.

3.7.2 ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO – OSCIPs

A partir de 1997, o Governo Federal, através do Conselho da Comunidade Solidária, discutiu um modelo de estruturação para o terceiro setor que resultasse no fortalecimento da sociedade civil. Surgiram assim a Lei N 9.790 de 23 de março de 1999 (chamada de Lei das OSCIPs ou Lei do Terceiro Setor) cujo regulamento é o Decreto Nº 3.100, promulgado em 30 de junho de 1999, que estabeleceram a titulação de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público concedido às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, quando estas atenderem determinados requisitos legais⁷

A lei 9.790/99 serviu também como um divisor dentro do terceiro setor ao determinar que modalidades de instituição poderiam vir a tornar-se uma OSCIP. Todas as associações criadas por órgão ou por fundação pública, cooperativas, partidos políticos e suas fundações, instituições religiosas, organizações sociais e organizações creditícias que tenham quaisquer tipo de ligação com o sistema financeiro nacional estão impedidas de obter titulação de OSCIP, restringindo assim o universo de instituições que poderão relacionar-se com o Estado pelo estabelecimento do termo de parceria.

⁷ A Portaria N 361, de 27 de julho de 1999, do Ministério da Justiça, disciplina os procedimentos necessários para obtenção da qualificação de OSCIP.

No setor de microfinanças, a criação das OSCIPs teve um grande impacto devido à acessibilidade aos recursos destinados aos programas, à isenção da lei da usura e à possibilidade de efetivar o termo de parceria.

A julgar pela legislação vigente, a titulação de OSCIP seria praticamente a única via pela qual uma ONG poderia operar microcrédito de maneira sustentável.

3.7.3 SOCIEDADES DE CRÉDITO AO MICROEMPREENDEDOR – SCM

Criadas pela Medida Provisória n 1.894 de 29 de junho de 1999, como via lucrativa para o setor de microfinanças, as sociedades de crédito ao microempreendedor são disciplinadas pelo Conselho Monetário Nacional e fiscalizadas pelo Banco Central.

Como instituições vinculadas ao sistema financeiro nacional, as SCMs estão sujeitas a muitas exigências contábeis e operacionais impostas aos bancos comerciais. A natureza financeira e lucrativa, no entanto, justifica as SCMs serem isentas da lei da usura, constituindo-se assim em instituições com boa sustentabilidade, uma vez que estão habilitadas a cobrar juros de mercado. As SCMs não podem desenvolver outras atividades que não estejam ligadas ao microcrédito, estando sua atuação submetida a uma lógica na qual o crédito consiste em um fim em si mesmo.

3.7.4 BANCOS COMERCIAIS

O Brasil é considerado um país relativamente bem servido pelo sistema financeiro se analisado pela ótica da densidade, com 98.727 pontos de atendimento, entre agências bancárias, postos de atendimento e correpondentes bancários⁸. A existência de um setor bancário privado e dinâmico orientado para o varejo ao lado dos bancos estatais voltados para o fomento, contrasta com a falta de acesso ou a ausência de serviços bancários básicos para a maioria da população (Schonberger, 2000 apud Parente, 2002).

⁸ Dado obtido em publicação do Banco Central do Brasil – Composição e Evolução do Sistema Financeiro Nacional – quadro 5 – Novembro/2006.

Por que então os bancos não se interessam por atuar no segmento das micro e pequenas empresas?

Uma das razões é a percepção de risco, uma vez que os pequenos negócios são considerados aparentemente instáveis. Isto é reforçado pela impressão de que os pequenos empreendedores não são bons administradores e adotam prática de gestão informal. Além disso, têm baixo nível educacional e não dispõem de bens para garantir o empréstimo. A esse panorama acrescenta-se o alto custo das transações de pequeno valor uma vez que as instituições bancárias, pelo fato de apenas visarem o lucro, priorizam operações de maior vulto. Além disso, as exigências de documentação e garantias, os trâmites longos e burocráticos, os juros excessivos são fatores que inibem o acesso de representativa parcela da população, especialmente micro e pequenos empreendedores.

Como toda instituição integrante do sistema financeiro nacional, esses bancos são fiscalizados pelo Banco Central e estão, evidentemente, livres da lei da usura.

Estando a legislação que rege as instituições financeiras tradicionais bastante consolidada, é possível aos bancos ofertar um grande número de serviços financeiros, haja vista a Resolução Nº 3.310 de 31 de agosto de 2005, baixada pelo Banco Central, que estabelece que os bancos comerciais, os bancos múltiplos com carteira comercial e a CEF devem manter aplicados em operações de microcrédito destinados à população de baixa renda e a microempreendedores, valor correspondente a, no mínimo, 2% dos saldos dos depósitos à vista captados pela instituição.

Estudos ampliados serão necessários no sentido de verificar o cumprimento à resolução estabelecida por parte de tais bancos. O que parece estar ocorrendo é que a maioria cumpre a exigência oferecendo pequenos volumes para que seus clientes saldem as dívidas que têm com eles mesmos, o que não é propriamente microcrédito.

De acordo com estatística do BNDES⁹, o Brasil apresenta uma grande quantidade de clientes potenciais – cerca de 70% da população brasileira está excluída do sistema financeiro. Cabe ao setor bancário a demonstração de interesse

⁹ Estatística apresentada no relatório de avaliação do Plano Plurianual 2004-2007, Caderno 7, Ministério da Fazenda, pg 24.

e o conhecimento necessário dos microempreendedores para permitir-lhes sua inclusão ao sistema financeiro.

3.7.5 COOPERATIVAS DE CRÉDITO

A inclusão das cooperativas de crédito no setor de microfinanças é um tema controverso, uma vez que não há consenso quanto à adequação do tipo dos serviços oferecidos por essas instituições ao conceito de microcrédito. Embora muitas cooperativas ofertem crédito em valores reduzidos e com finalidade produtiva, esse serviço está restrito aos cooperados e é apenas uma das modalidades de crédito trabalhadas pelas cooperativas que, frequentemente, também operam com crédito para consumo.

As organizações cooperativas de crédito são regulamentadas pelo Banco Central e estão isentas da lei da usura, podendo, assim, operar com juros mais elevados.

3.7.6 PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS

Os programas governamentais que efetivamente operam microcrédito são, em sua maioria, criados e gerenciados pelos governos municipais e estaduais, estando, portanto, seu marco legal vinculado, de modo geral, às leis dos estados e municípios. Funcionando sem a supervisão da autoridade monetária, os programas governamentais operam com taxas de juros geralmente subsidiadas, utilizando recursos de fundos orçamentários específicos. Isto pode ser exemplificado com o Programa Nacional de Microcrédito produtivo Orientado – PNMPO, criado pela Lei 11.110 de 25 de abril de 2005 e o Programa Banco Social do Paraná, instituído em 21 de março de 2001, este apresentado na seqüência¹⁰.

Alguns autores têm manifestado críticas à participação do Estado em programas de microcrédito. Segundo PASSOS (2002), a atuação do Estado como provedor de microcrédito pode criar constrangimentos ao desenvolvimento de um

¹⁰ A nova legislação de microcrédito (Lei 11.110 de 25/04/05) que criou o novo Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO, estabelece ainda como instituições de microcrédito produtivo orientado: a) cooperativas singulares de crédito; b) agências de fomento, juntamente com os bancos de desenvolvimento.

setor privado de microfinanças, pois a maior parte dos programas que tem o Estado como provedor costuma ser subsidiada, o que cria uma concorrência desleal contra a qual as instituições privadas podem bem pouco. Além disso, programas subsidiados não são sustentáveis ao longo prazo. Outras críticas à atuação do Estado dizem respeito à influência e ingerência política direta, à fragilidade dos critérios de seleção e à ineficiência na supervisão, bem como à descontinuidade dos programas em face das mudanças de grupos políticos no poder (GONZÁLES-VEGA, 2001).

Moreira (2002), expressa a visão que o Estado deve tratar o microcrédito não como política compensatória, mas como uma política de integração de empreendimentos populares de pequeno porte ao processo geral de desenvolvimento. Defende ainda a idéia de que o Estado deve estabelecer o marco regulatório adequado ao desenvolvimento das microfinanças e à consolidação de um ambiente institucional favorável ao setor.

Parece haver consenso sobre a importância para os microempreendedores da oferta de desenvolvimento microempresarial, assim como há consenso de que para que esses serviços possam atendê-los em suas necessidades, dever haver adequada articulação com os serviços financeiros, sob pena de haver perda de eficiência econômica e social. Por esse motivo, o setor público vem sendo convocado para criar as condições para impulsionar de forma eficiente os serviços de desenvolvimento microempresarial.

A sustentabilidade de uma intervenção pública, em qualquer área, depende da capacidade de articulação de parcerias estratégicas e, no caso de uma política pública de acesso ao crédito, isto não é diferente. Nesse sentido, a atuação do Estado como financiador das organizações de microcrédito, fornecendo *funding* e tornando-se parceiro na constituição e desenvolvimento dessas instituições deve ser defendida.

Possivelmente o grande desafio posto diante do Estado seja o de criar ambiente favorável ao desenvolvimento do microcrédito de forma que esses mecanismos de fomento possam atingir uma parcela cada vez maior do potencial mercado para essa modalidade de empréstimo.

3.8 MICROCRÉDITO E DESENVOLVIMENTO LOCAL

Um tema que vem ganhando importância na atualidade é o debate a respeito do desenvolvimento econômico local. No entanto, essa discussão projeta-se para além da discussão sobre desenvolvimento em termos macroeconômicos, voltando-se para o desenvolvimento das regiões, do espaço regional ou local, reconhecendo a importância dessa esfera para o desenvolvimento do país como um todo.

Para BENKO (1999, apud Farah, 2004), o conceito de desenvolvimento local representa a atuação dos diversos agentes sócio-econômicos de forma endógena, autocentrada na busca da alavancagem do território geograficamente delimitado, onde as decisões a serem implementadas em uma região devem ser tomadas com a participação do poder e da comunidade local.

O modelo econômico atualmente em vigor, baseado no princípio da eficiência, no objetivo de maximizar o bem-estar econômico e na presença do Estado mínimo, vem sendo questionado por um novo paradigma de desenvolvimento humano, centrado nas pessoas, que tem como princípio a equidade, como objetivo a ampliação das oportunidades e como pressuposto a presença do estado democrático como forma de garantir o equilíbrio entre as forças do mercado e os direitos humanos fundamentais (Parente, 2002).

Para Muhammad Yunus (2001), fundador do Banco Grameen de Bangladesh, o acesso ao crédito é um dos direitos humanos fundamentais ao citar: “o crédito deve ser aceito como um dos itens de direitos humanos, porque tudo o que precisa ser feito necessita de dinheiro”.

Para PARENTE (2002), o desenvolvimento local surge, pois, como exercício prático do novo paradigma de desenvolvimento humano, na medida em que apresenta alternativas de inserção econômica e social, assim como de sustentabilidade ambiental e política.

É nesse contexto que o microcrédito assume relevância estratégica. Christen, Rhyne e Vogel, apud Parente, 2002, citam que estudos sobre os impactos de programas de microcrédito revelam que a disponibilização de serviços financeiros permanentes para os microempreendedores já produzem efeitos altamente positivos no nível de renda e de consumo da família, no nível de ativos dos micronegócios, no nível de autonomia pessoal e no nível da comunidade.

O acesso ao crédito é fundamental para o desenvolvimento capitalista, como propõe Moreira (2002), e o desenvolvimento desse mercado de microfinanças pode gerar externalidades positivas que contribuem positivamente para o desenvolvimento local.

Ao se constituir núcleos (clusters) de microempresas, construir redes ou dinamizar cadeias, setores ou aglomerados de pequenos empreendimentos, se potencializa a concessão do microcrédito como instrumento de desenvolvimento econômico.

Programas de microcrédito auxiliam no resgate da dívida social do país, trazendo melhoria nas condições de vida das famílias beneficiadas. O microcrédito contribui para a sinergia das diversas ações de desenvolvimento local, trazendo impactos positivos para o capital social das regiões proporcionando maior renda às famílias.

Em Bangladesh, onde nasceu o microcrédito, as evidências empíricas apontam para a comprovação da melhora significativa da condição de vida das famílias beneficiadas por estes programas. Estudos de Khandler (2001), confirmam o aumento de renda per capita e dos níveis de consumo das famílias bangladeshis atendidas por programas de microcrédito. Destaca-se ainda que os impactos são positivos por gerarem, mesmo que de forma discreta, *spillovers* na economia local (IPEA, 2003).

Através da inclusão do microempreendedor no sistema financeiro trabalha-se no problema da falta de oportunidade e de alternativas para o indivíduo tentar reverter sua própria situação de desigualdade.

4. PROGRAMA BANCO SOCIAL

4.1. PROGRAMA ESTADUAL DE MICROCRÉDITO – PRIMEIROS ESTUDOS

Com a constatação de que no país uma série de entidades iniciaram experiências em microcrédito como alternativa para a concessão de crédito diferenciado de que necessitam os micro e pequenos empreendedores e, conseqüentemente, de geração de trabalho e renda, o Estado do Paraná traçou, em 1995, os primeiros estudos no sentido de viabilizar um programa estadual de microcrédito. Com a estrutura operacional apresentada pelo Estado e de Conselhos do Trabalho implantados em 93% dos municípios, o Paraná foi um dos estados escolhidos pelo BNDES para a implantação do programa BNDES – Trabalhador , programa para financiamento de capital de giro e investimento fixo para os pequenos empreendedores. Assim, a Secretaria Estadual do Trabalho iniciou contatos e negociações com o BNDES, Banestado, Secretaria Estadual da Criança e Assuntos da Família, Instituto Paraná de Desenvolvimento, Assembléia Legislativa Estadual e Conselho Estadual do Trabalho, visando a criação do Fundo Estadual de Investimentos em Crédito Produtivo Popular, o qual foi efetivamente criado pela Lei Estadual Nº 12.202 de 01/07/98. Esta lei, porém, foi em seguida, inviabilizada pela resolução Nº 2.521 de 08/07/98, do Banco Central do Brasil, que proibiu empréstimos para os estados por parte dos bancos públicos.

Criado esse impasse, a Secretaria Estadual do Trabalho buscou, juntamente com o BNDES e o Conselho Estadual do Trabalho, uma forma alternativa de viabilizar o programa. Após diversos contatos, optou-se pela instituição de uma ONG gestora dos recursos, sob a coordenação da Secretaria do Trabalho pois esta contava com as agências e postos do trabalhador e os conselhos municipais do trabalho que poderiam facilitar a execução do programa de microcrédito

Nesse sentido, as entidades representativas dos empregadores e trabalhadores no Conselho Estadual do Trabalho decidiram, em reunião realizada em dezembro de 1998 (ata Nº 53), criar tal ONG, após o que retomar-se-iam os contatos com o BNDES e demais parceiros envolvidos para a continuidade da estruturação do programa.

Concomitantemente, a Secretaria Estadual da Criança e Assuntos da Família criou o programa “Crédito Feito Aqui Paraná”, como uma linha especial de crédito

gerenciada pela ONG Universidade Livre do Artesanato e Cultura Popular – UNIART – constituída na forma de sociedade civil, sem fins lucrativos, de caráter cultural, educativo, comercial e de fomento ao crédito, visando difundir e promover ações voltadas ao desenvolvimento do pequeno artesão e artista popular.

No ano de 1998, a partir do processo de privatização do Banestado, o Governo do Paraná propôs a criação de um sistema abrangente de fomento constituindo a Agência de Desenvolvimento do Paraná S/A – Banco do Emprego, em 18/06/99.

No final de 1999, as equipes técnicas das Secretarias do Trabalho e da Criança e Assuntos da Família retomaram os estudos na perspectiva da criação do programa estadual de microcrédito. Nesse mesmo ano começa a ser desenvolvido o programa do Governo Federal “Brasil Empreendedor” com o envolvimento do SEBRAE/PR em um amplo programa de capacitação de empreendedores, o que resultou na necessidade de instituir uma linha de crédito alternativa, fundada nos princípios do microcrédito solidário. Houve, inclusive, a elaboração de um projeto de implantação de microcrédito orientado.

Em decorrência deste fato, a Secretaria do Trabalho, a Secretaria da Criança e Assuntos da Família e o SEBRAE passaram a constituir um grupo inter-setorial de trabalho que acabou por integrar suas propostas em um documento único. Assim, para respaldar o programa estadual de microcrédito, foi criada em 20/04/2000 uma ONG denominada Organização de Crédito Popular do Paraná, que passaria a ser a gestora de um fundo estadual de investimento em crédito produtivo popular. A ONG foi constituída na forma de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, de que trata a Lei Nº 9.790 de 23/03/99, devidamente registrada no Ministério da Justiça, não tendo nenhuma vinculação com o sistema financeiro nacional e não sujeita a estipulações usurárias, conforme previsto no art. 4º da medida provisória Nº 1914-4 de 28/08/99.

Essa ONG poderia celebrar convênios com secretarias e órgãos do Estado visando o aproveitamento das suas estruturas operacionais presentes em quase todos os municípios, bem como o aproveitamento das instâncias representativas da sociedade civil (conselhos municipais do trabalho), além da interação com prefeituras municipais e outras entidades envolvidas ou colaboradoras.

Possíveis fontes de recursos do programa estadual de microcrédito foram vislumbradas através do BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento, Governo

Federal (FAT, BNDES), Governo Estadual (Agência de Fomento), BRDE – Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul, municípios participantes do programa e outros.

Com a efetiva constituição da Agência de Fomento do Paraná S/A, e sendo esta autorizada a funcionar pelo Banco Central na data de 04/01/2000, foram integralizados para as operações de microcrédito recursos na ordem de cem milhões de Reais.

A relação institucional existente entre a ONG e a Agência de Fomento do Paraná S/A ocorreu por conta da participação das entidades governamentais SETP e SECR como integrantes da ONG (o que lhe configurava o caráter de organização não-governamental mista) e por ser a AFPR também um órgão do governo estadual, vinculado a Secretaria de Estado da Fazenda. Com a deliberação de que o Estado passaria a garantir os recursos financeiros próprios para o programa de microcrédito, estas entidades interpretaram que com isto não haveria mais necessidade de captação de recursos externos, razão da criação da ONG.

Assim, contando com recursos 100% governamentais, foi deliberado pelo conjunto de órgãos envolvidos, que a Organização de Crédito Popular do Paraná deveria ser mantida em inatividade, a qual tinha como objetivo a captação de recursos externos.

Com um trabalho conjunto entre órgãos estaduais, a Secretaria do Trabalho, a Secretaria da Criança e Assuntos da Família e a Agência de Fomento, o SEBRAE e as Prefeituras Municipais, foi firmado em março de 2001, um convênio para cooperação técnica e aporte de recursos financeiros para a implantação no estado do programa de microcrédito denominado Banco Social, com o objetivo de estimular pequenas atividades econômicas no Paraná, mediante a oferta de crédito e apoio técnico.

4.2. AS INSTITUIÇÕES PARCEIRAS

A partir de rápida pesquisa nos Estatutos Sociais da AFPR e do SEBRAE e no regimento interno da SETP, passaremos a apresentar algumas características referentes à instituição legal e suas principais atribuições.

4.2.1. Agência de Fomento do Paraná S/A - AFPR

É uma sociedade anônima de capital fechado, criada pela Lei Nº 11.741 de 19 de junho de 1997, inicialmente com a denominação de Agência de Desenvolvimento do Paraná S/A e depois alterada para Agência de Fomento do Paraná S/A, através da Lei Nº 12.419 de 13 de janeiro de 1999, que tem por objeto social apoiar o desenvolvimento econômico e social do Estado do Paraná e a concessão de financiamento de capital fixo e de giro, associado à projetos no Estado do Paraná. Conforme disposto em seu artigo 3º, § 1, sem prejuízo de outras modalidades operacionais admitidas na legislação federal e nas normas baixadas pelo Conselho Monetário Nacional e pelo Banco Central do Brasil, a AFPR tem também como objeto a prestação de garantias, serviços de consultoria, bem como exercer o papel de agente financeiro e administrador de fundos de desenvolvimento.

A administração da Agência de Fomento é exercida por um Conselho de Administração e por seus diretores. Deste conselho fazem parte os seguintes Secretários de Estado: da Fazenda, do Planejamento, da Indústria e Comércio, da Agricultura, do Trabalho, ou representantes por eles indicados; e os Presidentes: da AFPR, da Federação das Indústrias, da Federação da Agricultura e das Associações Comerciais, ou por representantes por eles indicados.

O funcionamento e a constituição de agências de fomento no país depende de autorização do Banco Central do Brasil, de acordo com a Resolução Nº 2.828 de 30 de março de 2001. Autorizada a praticar operações com recursos próprios e de repasses originários de fundos constitucionais, de orçamento federal, estadual e municipal e de organismos e instituições financeiras nacionais e internacionais de desenvolvimento, a Agência de Fomento do Paraná S/A aportou de seus recursos próprios o montante de R\$ 50 milhões de reais para as operações de microcrédito, no convênio de 21 de março de 2001.

4.2.2. Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social – SETP

Até o ano de 2002, as Secretarias de Estado que mantinham convênio entre si para o desenvolvimento do programa Banco Social eram as Secretarias do Emprego e Relações de Trabalho e a Secretaria da Criança e Assuntos da Família. Com a

transição do governo em 2003, iniciando nova gestão estadual, foi decretada a unificação das duas pastas por meio da Lei Nº 13.986 de 30 de dezembro de 2002, passando a compor a atual Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social, que tem como finalidade formular e coordenar as políticas do trabalho, emprego e renda.

O campo de atuação da SETP compreende atividades relacionadas, conforme o artigo 2º, inciso XIII de seu regulamento: “a implementação de programas e projetos de geração de emprego e renda, com foco principalmente nos micro e pequenos empreendimentos, formais e informais, e aos trabalhadores por conta própria, mediante a oferta de crédito diferenciado, assessoria técnica, capacitação técnico-gerencial, apoio à organização associativa, cooperativa, autogestionária e outras iniciativas de economia solidária.”

Embora essa atribuição esteja assim delineada no atual regulamento da SETP, estabelecido pelo Decreto Nº 2.485 de 14 de janeiro de 2004, nos regulamentos anteriores também já se faziam constar atividades voltadas ao apoio aos micro e pequenos empreendimentos, o que determinou que no ano de 1995 fosse dado início aos primeiros estudos no sentido de viabilizar um programa estadual de microcrédito.

A SETP tem como unidade integrante de sua estrutura organizacional o Conselho Estadual do Trabalho, instituído pelo Decreto Nº 4.268 de 22 de novembro de 1994 e alterado pelo Decreto Nº 2.250 de 29 de junho de 2000, com a finalidade de estabelecer diretrizes e prioridades para as políticas de trabalho, emprego e renda no Estado. Esse conselho é composto de forma tripartite e paritária por membros de entidades representativas dos trabalhadores, empregadores e poder público, e tem neste último representantes da Agência de Fomento do Paraná S/A.

4.2.3. Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE/PR

O SEBRAE/PR é uma entidade associativa de direito privado, sem fins lucrativos, que tem por objetivo fomentar o desenvolvimento sustentável, a competitividade e o aperfeiçoamento técnico das micro e pequenas empresas, notadamente por meio, entre outros, da facilitação do acesso ao crédito, conforme

dispõe o Capítulo II, artigo 5º do Estatuto Social, aprovado em 16 de fevereiro de 2004.

O Conselho Deliberativo Estadual é formado pelos seguintes órgãos: Agência de Fomento do Paraná, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Centro de Integração de Tecnologia do Paraná – CITPAR, Federação da Agricultura – FAEP, Federação das Associações Comerciais e Empresariais – FACIAP, Federação do Comércio – FECOMÉRCIO, Federação das Associações de Micro e Pequenas Empresas – FAMPEPAR, Federação das Indústrias – FIEP, Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, Secretaria de estado da Indústria e Comércio e Assuntos do Mercosul – SEIM, Sindicato e Organização das Cooperativas – OCEPAR e a Universidade Federal do Paraná UFPR

Como se pode observar nesta breve caracterização das instituições acima, existe um grau de confluência entre seus objetivos que pode ser expresso no fomento ao desenvolvimento econômico e social, de forma sustentável, tendo como foco os micro e pequenos empreendimentos, mediante a oferta de crédito.

É possível então afirmar que essa identificação de objetivos explica a sinergia existente entre as instituições parceiras para o desenvolvimento do programa de microcrédito no Estado.

No convênio firmado entre o Estado do Paraná, através da Agência de Fomento e da Secretaria do Trabalho, Emprego e Promoção Social, o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE/PR e as Prefeituras Municipais, encontra-se assim estabelecido seu objeto: “... a *cooperação técnica e o aporte de recursos financeiros para o estímulo às pequenas atividades econômicas no estado do Paraná, mediante a oferta de crédito e apoio técnico, compreendendo o estímulo e o fomento às pessoas, físicas ou jurídicas, com caráter empreendedor que atuem em pequenas atividades industriais, comerciais e prestadoras de serviços, de natureza formal ou informal, com dificuldades de acesso as formas tradicionais de financiamento.*”

4.3. PROGRAMA BANCO SOCIAL – MODELO ORIGINAL – FLUXOS E PROCEDIMENTOS

Definidos suas normas, fluxos e procedimentos operacionais, baseados em outros modelos de programa de microcrédito no país e adaptadas à realidade paranaense, inicia-se em 2001 um amplo trabalho de adesão dos municípios ao programa. Inicialmente o trabalho consistiu na apresentação do programa Banco Social aos prefeitos municipais, destacando-lhes os objetivos do microcrédito e as atribuições reservadas a cada um dos partícipes do convênio. Essa divulgação ocorreu de uma forma abrangente e envolveu todos os órgãos parceiros na tarefa de promover e divulgar o programa.

A adesão dos municípios ao programa indicava o passo seguinte para a execução do projeto que era o da capacitação do servidor indicado pela municipalidade para exercer as funções de agente de crédito. A indicação do candidato deveria atender ao perfil pré-estabelecido, apresentando dentre os principais requisitos básicos: 2º grau completo, possuir noções de informática, comportamento empreendedor e noções básicas de contabilidade. Não se procedia à consulta do CPF do candidato para verificação de restrições creditícias junto aos órgãos de proteção ao crédito. Esse candidato passava por um treinamento que tinha carga horária de 96 horas, depois ampliado para 100 horas, permanecendo em treinamento durante 12 dias e meio.

Em abril de 2001, duas turmas simultâneas foram treinadas, com 25 participantes cada. Assim, aderiam ao programa os 50 primeiros municípios que atendiam aos critérios iniciais, ou seja, disponibilizar o agente de crédito, contar com o Conselho Municipal do Trabalho formado e atuante e ter agência ou posto do trabalhador estabelecido no município. Ao final do ano de 2002, 387 municípios já haviam aderido formalmente ao programa.

O programa, em seu modelo original, previa a concessão de financiamentos para os micro e pequenos empreendedores que apresentavam dificuldades de obter crédito junto aos bancos comerciais. Eles contariam também com a possibilidade de participar de cursos de capacitação técnico-gerencial ou obter assessoramento técnico localizado frente as suas mais prementes necessidades ao que se denominou como proposta de crédito orientado e assistido. Para a obtenção do

financiamento não havia a obrigatoriedade do empreendedor em gerar novos postos de trabalho nem tampouco a de participar dos cursos de gestão. O primeiro objetivo era o de garantir a sua sobrevivência e de sua família para em seguida, através do crédito orientado e assistido, poder elevá-los aos níveis de acumulação simples e ampliada.

Como garantia exigia-se a apresentação de um avalista, com comprovada capacidade de pagamento e sem restrições cadastrais junto aos órgãos de proteção ao crédito. Neste quesito, o cliente e seus eventuais sócios também não poderiam apresentar restrições creditícias.¹¹

Atendidas essas exigências iniciais do programa, passava-se à fase de elaboração das propostas de financiamento, que consistia em um levantamento sócio-econômico do cliente e de seu empreendimento, realizado por meio do preenchimento de um questionário próprio. Feito isto pelo agente de crédito, este deveria apresentar o questionário ao Comitê Municipal de Crédito para homologação. Esse Comitê, tendo como membros representantes do poder público, dos empregadores e dos trabalhadores, também passava por capacitação específica com duração de 4 a 5 horas.

Para que a homologação fosse efetivada, seria necessário consenso entre seus membros para a concessão do financiamento. Caso contrário, o projeto não chegaria a ser enviado à AFPR para análise final. Após a aprovação do projeto pelas três instâncias (agente de crédito, comitê de crédito e agência de fomento), seguia-se a emissão do contrato formal do financiamento, denominado Nota de Crédito, para a coleta das assinaturas de seus proponentes, sócios e avalistas.

Até esse momento todas as etapas eram realizadas via internet. Após colhidas as assinaturas dos proponentes ao crédito, sem o reconhecimento das firmas, é que o documento era remetido de volta à AFPR, a qual procedia à liberação do recurso, via ordem de pagamento.

Ao findar o ano de 2002, um novo governo assume o Estado do Paraná e as equipes de direção das instituições governamentais estaduais foram alteradas na sua totalidade, permanecendo no assessoramento ao programa três técnicos, sendo dois funcionários de carreira do estado e um comissionado.

¹¹ As consultas eram realizadas apenas no Serviço de Proteção ao Crédito – SPC do município, pelos agentes de crédito, não sendo necessária a consulta ao SERASA

Durante o ato de transição para o novo governo, a nova equipe deliberou pela continuidade do programa.

É importante ressaltar que nesses dois primeiros anos de execução do programa Banco Social, maior destaque foi dado à implantação do programa nos municípios do Estado, fazendo com que as parcerias fossem envolvidas na capacitação de grande número de agentes de crédito, distribuídos em 19 turmas, totalizando 493 agentes treinados. Concomitantemente, outro grupo dos parceiros seguia percorrendo o estado para a instalação oficial do programa nos municípios. Ao término desse período, dentre os 387 municípios que aderiram ao programa, o Banco Social encontrava-se instalado e em operação em 224 municípios.

4.4. PROGRAMA BANCO SOCIAL – MODELO ATUAL

Com as novas equipes de direção empossadas o programa seguiu até o mês de abril de 2003 na mesma prática operacional, quando então fraudes e irregularidades foram detectadas em dois municípios. Após auditoria realizada, constatou-se que as fraudes tinham sido provocadas pelos respectivos agentes de crédito.

A ausência de mecanismos de controle e acompanhamento do programa fez transparecer os primeiros sinais de inadimplência. Constatou-se que os agentes de crédito estavam voltados tão somente para a liberação dos financiamentos e não para a recuperação dos valores, o que evidenciava o não atendimento de todas as etapas previstas na administração de suas carteira de clientes.

Diante desses fatos, algumas alterações foram implementadas no programa Banco Social no período de 2003 a 2005 de modo a possibilitar ajustes e correções necessárias no sentido de salvaguardar o programa e garantir sua continuidade. Passamos aqui a descrevê-las (um resumo é apresentado no quadro 1 abaixo):

1º Análise dos projetos de financiamento sem padronização técnica dos analistas da AFPR

A Agência de Fomento contava em seu quadro de colaboradores com funcionários terceirizados e estagiários, responsáveis pelas análises dos projetos para financiamento.

À cada analista era atribuída a responsabilidade pelo atendimento de 3 a 4 regiões do Estado, levando em conta a distribuição regional adotada pela Secretaria do Trabalho, representada por 18 regiões, cada qual gerenciada por uma unidade administrativa. Com essa divisão os analistas de crédito prestavam atendimento aos 354 municípios em atividade no Estado.¹²

Com o fim do contrato de terceirização de recursos humanos em 2003, adotou-se como medida visando a continuidade das análises, a contratação de novos estagiários, tendo sido necessária a rápida capacitação desses novos analistas para o exercício de suas funções. Essas alterações provocaram reações adversas nos agentes de crédito e nos escritórios regionais da Secretaria do Trabalho, gerando reclamações quanto à rotatividade dos analistas, implicando na falta de padronização técnica nas análises dos projetos.

Atualmente, após a realização de concurso público no ano de 2004, a AFPR passou a contar com seu quadro próprio de funcionários. Compõem hoje o quadro de analistas: três funcionários efetivos, uma analista cedida de outro órgão e três estagiários.

Com essa composição e com um processo de capacitação continuada, vêm-se buscando a padronização na análise dos projetos, o que significa dizer que as interpretações contábeis, financeiras e a verificação de documentos pertinentes a cada projeto, entre outras tarefas, seguem o mesmo padrão técnico com procedimentos uniformes.

2º Liberação de crédito para municípios com taxa de inadimplência elevada e sem critérios para liberação

Com a ausência de mecanismos que permitissem melhor acompanhamento das taxas de inadimplência nos municípios e estando os agentes de crédito mais centrados na liberação dos financiamentos, o crescimento do índice de inadimplência no estado passou de 1,18% a 3,72% do final de 2002 até meados de 2003 (Fonte: Banco de dados AFPR, 2005).

¹² Até o final de 2002 havia 224 municípios em atividade, e até meados de 2003, 130 novos municípios que já haviam aderido formalmente ao programa e capacitado seus agente de crédito entraram em atividade. Daí o número de 354 municípios operantes.

Deste modo, utilizou-se como critério para o controle e redução desse índice o bloqueio de liberações para primeiros créditos nos municípios com inadimplência superior a 5%. Nessa ocasião, 191 municípios dos 224 que encontravam-se em atividade foram impedidos de proceder à liberação de novos financiamentos.

Esse racionamento de crédito teve duração de pouco mais de 18 meses. Nesse período foram liberados poucos financiamentos e apenas para aqueles empreendedores que necessitavam um segundo crédito. Para isso, deveriam apresentar bom histórico como pagadores, ou seja, histórico de pagamento das parcelas do primeiro financiamento em dia.

Em setembro de 2005, outro critério de análise de inadimplência foi adotado, considerando-se o percentual de retorno dos valores emprestados. Assim, municípios que apresentassem percentual igual ou superior a 30% seriam desbloqueados e poderiam dar continuidade às operações de financiamento. Essa medida permitiu o desbloqueio de 324 unidades de atendimento, permanecendo bloqueado apenas um município.

3º Nota de Crédito sem reconhecimento de assinatura dos pagamentos

Com a expedição de cartas de notificação aos clientes inadimplentes objetivando a realização de cobrança das parcelas devidas, certos problemas vieram à tona - inclusive alguns clientes e avalistas que alegaram nunca ter apresentado uma proposta de financiamento e, conseqüentemente, não obtido nenhum recurso financeiro. Esses atos fraudulentos foram desencadeados pelos próprios agentes de crédito em alguns casos, como também pelos tomadores principais ou por seus avalistas.

Como repressão a tal situação, passou-se a exigir o reconhecimento em cartório de todas as assinaturas constantes na Nota de Crédito. Os agentes de crédito responsabilizados foram afastados do programa e deu-se entrada, pela AFPR, a um processo de notícia-crime junto ao Departamento de Polícia Federal para investigação dos fatos. Vale ressaltar que os agentes que cometeram tais atos irregulares apresentavam restrições pessoais junto aos órgãos de proteção ao crédito.

4º Recebimento somente da Nota de Crédito para liberação do crédito

Como a formalização da liberação do financiamento somente ocorre após a emissão dos pareceres técnicos do agente de crédito, do comitê municipal de crédito e dos analistas da Agência de Fomento, não havia nenhum instrumento formal que pudesse confirmar a efetiva participação do comitê de crédito na análise dos projetos, uma vez que os pareceres eram apresentados apenas via sistema informatizado. Com denúncias advindas de determinados agentes de crédito que, em alguns municípios, os comitês não se reuniam para discutir as propostas de financiamento, foi necessária a adoção de medida que pudesse corrigir essa omissão.

Dada a obrigatoriedade da análise conjunta dos membros do comitê de crédito, pois o parecer técnico resultante desta análise deverá caracterizar o consenso pela homologação do financiamento, foi implantada a Ata de reunião, que deve ser enviada devidamente assinada por seus membros, juntamente com a Nota de Crédito para a Agência de Fomento.

5º Cobrança dos inadimplentes somente realizada por meio dos agentes de crédito

Foi constatado que a cobrança quando realizada apenas pelos agentes de crédito, e até mesmo quando não realizada, não fazia surtir o efeito esperado de um rápido saneamento da carteira de inadimplentes.

Assim, foi implantado um setor de cobrança para o microcrédito, permitindo que a AFPR oferecesse suporte aos agentes de crédito para um resultado mais efetivo das cobranças.

Atualmente o setor conta com o apoio de quatro colaboradores que mantêm relação direta com os clientes e avalistas inadimplentes, oferecendo possibilidades de renegociação da dívida, quando for o caso. Nos casos em que a recomposição da dívida não seja de imediato possível, pois o contrato encontra-se em estágio de execução judicial, é permitido o pagamento dos valores das custas processuais e honorários advocatícios de forma parcelada, de acordo com a disponibilidade orçamentária do cliente. Após a quitação dos valores processuais, a renegociação do saldo devedor poderá ser concretizada.

Importante destacar que essa ação direta à recuperação dos créditos vem auxiliando na redução inadimplência que atingiu seu percentual máximo, em dezembro de 2004, de 4,23% para 2,10% até dezembro de 2006.

6º Treinamento dos agentes de crédito não atendia a expectativa da AFPR

O curso de capacitação de agentes de crédito, que no início tinha carga horária de 100 horas distribuídas em 12 dias e meio, contemplava além do conteúdo voltado para a prática operacional do programa de microcrédito, inúmeras dinâmicas de grupo com o objetivo de subsidiar melhor uma análise comportamental de seus participantes.

No entanto, após o curso, os agentes de crédito em atuação de campo passaram a exercer a atividade com dificuldades pois apresentavam excesso de dúvidas pós-capacitação. Foi então necessário realizar adaptação no conteúdo do treinamento, voltando-o mais às habilidades técnicas dos participantes, sem deixar de analisá-los sob a ótica comportamental.

Essas alterações permitiram um aprendizado mais direcionado à operação do programa dando aos agentes maiores subsídios para a realização de projetos mais bem elaborados, voltados para a viabilidade econômica e financeira dos empreendimentos.

7º Treinamento do comitê de crédito não atendia a expectativa da AFPR

A capacitação dirigida aos membros que compõem o comitê municipal de crédito, realizada pelo SEBRAE, deixava algumas lacunas que acabavam por não permitir que seus membros estivessem suficientemente informados sobre o papel que lhes foi atribuído no processo de concessão dos financiamentos. Os membros dos comitês não reconheciam a importância de realizarem um trabalho conjunto através de reuniões sistemáticas para avaliação do programa.

O curso de capacitação dos integrantes do comitê de crédito foi aprimorado e foi também implantado um documento formal, denominado termo de responsabilidade do CMC visando dar-lhes transparência de suas responsabilidades e atribuições, tornando-os mais comprometidos com o programa de microcrédito.

Nenhum dos representantes desses comitês municipais recebem qualquer tipo de remuneração pelos serviços prestados. Talvez seja possível inferir que o atributo

que garante a participação de seus membros nesse processo é o reconhecimento da importância que estão revestidas as ações voltadas ao microcrédito para o desenvolvimento de seus municípios.

8º Consulta ao SPC dos proponentes por parte dos agentes de crédito.

Em seu modelo original o programa previa apenas a consulta ao SPC. A consulta era atribuição reservada aos agentes de crédito devendo cada uma das prefeituras municipais conveniar-se com as associações comerciais locais para viabilizá-las. Assim sendo, a Agência de Fomento não possuía o controle dessas pesquisas por parte dos agentes de crédito.

Foi então implantada a consulta ao SERASA, pela AFPR, o que permitiu maior controle e vigilância dos nomes envolvidos nos projetos de concessão dos créditos.

9º Agente de crédito com muita independência e sem acompanhamento operacional, resultando em conflitos com o gerente da agência do trabalhador

Após participar do curso de capacitação, os agentes de crédito passavam a compor o quadro de servidores das agências do trabalhador – unidades funcional e estruturalmente vinculadas à Secretaria do Trabalho. Um dos problemas detectados foi a falta de envolvimento dos gerentes dessas unidades com o trabalho executado pelos agentes de crédito por desconhecimento do programa. Os agentes, por sua vez, acreditavam-se independentes funcionalmente.

O Comitê Gestor do programa, cujos membros titulares são o Presidente da Agência de Fomento do Paraná, o Secretário Estadual do Trabalho e o Diretor Administrativo-Financeiro do SEBRAE, buscou então uma melhor integração das partes. O Comitê deliberou que os gerentes das agências do trabalhador deveriam passar a compor o comitê municipal de crédito, o que possibilitou aos gerentes conhecerem melhor o programa e seus resultados e as atividades executadas pelo agente de crédito.

Também foram implantadas as visitas de acompanhamento operacional e auditorias para a verificação dos projetos financiados. Essas visitas e auditorias realizadas por funcionários da AFPR permitiram identificar o cumprimento, ou não, das normas do programa por parte dos agentes de crédito. No caso de descumprimento detectado, o afastamento do agente de crédito é imediato.

11º Ausência de visitas pós-crédito por parte dos parceiros operacionais do programa

Dentre as atribuições reservadas aos parceiros, cabe ao SEBRAE e Secretaria do Trabalho, a realização de visitas pós-crédito aos empreendimentos financiados. São selecionados aleatoriamente, a cada mês, 10% dos empreendimentos financiados, cabendo, a cada um, visitas em 5% dos empreendimentos relacionados. Isso permite avaliar melhor a atuação do agente de crédito e do comitê de crédito, bem como avaliar a efetividade do programa.

Essas visitas foram iniciadas no mês de fevereiro de 2006 e têm possibilitado identificar, em alguns casos, desvios de finalidade do recurso concedido. Essa constatação tem resultado na solicitação da emissão de um relatório por parte do agente de crédito no sentido de averiguar seu grau de comprometimento com o projeto financiado e o que levou o tomador à aplicação irregular do recurso concedido. Nos casos em que se constate que houve omissão por parte do agente de crédito, o mesmo é afastado do programa. As sanções previstas aos tomadores encontram-se em análise junto à diretoria jurídica da AFPR, sendo que uma delas poderá permitir que seja instituída a quitação antecipada da dívida.

12º Inexistência de reuniões regionais para acompanhamento das práticas operacionais dos agentes e ausência de reciclagem e atualização do conhecimento para os agentes de crédito.

No triênio 2003-2005 alguns encontros regionais para a troca de experiências entre os agentes foram realizados e alguns cursos de aperfeiçoamento promovidos, principalmente na área de cobrança. Essa ação, porém, tem se mostrado insuficiente face à necessidade constante de se estabelecer melhor integração dos agentes entre si, dos agentes para com o programa e para com as equipes de coordenação central e regional.

A apresentação de experiências vivenciadas positiva ou negativamente são importantes para o processo de recondução das práticas e até mesmo para possíveis alterações no desenho do programa.

13º Indicação de agentes de crédito para capacitação com perfil abaixo das expectativas e das exigências do programa

Considerando o alto índice de reprovação dos candidatos a agente de crédito que participam dos cursos de formação, foi implantado no ano de 2005 um processo pré-seletivo, realizado por técnicos regionais da Secretaria do Trabalho e do SEBRAE, com o objetivo de avaliar o perfil e as habilidades do indicado. Esse processo pré-seletivo consiste na aplicação de entrevista e redação, o que permite detectar sua pré-disposição para o desenvolvimento do programa, conhecendo suas habilidades existentes e as que poderão ser desenvolvidas se integrados ao programa. A implantação da pré-seleção possibilitou a redução nos índices de reprovação dos participantes nos cursos de capacitação.

Para que o candidato possa ser considerado apto para o exercício da função, o mesmo deverá apresentar percentual mínimo de aproveitamento de 65%. Nos casos em que o resultado se apresente entre 60 e 64%, ao candidato é dada a oportunidade da realização de um estágio por 90 dias, ao fim do qual será avaliado se em sua atuação prática demonstrou capacidade de elaboração de projetos com a qualidade técnica desejada. Em caso afirmativo, dará continuidade a sua atividade; caso contrário, será declarado inapto para a função. Abaixo do índice de 60% de aproveitamento, o candidato é reprovado para a atividade. O município então poderá indicar novo participante para o próximo curso.

14º Indicação de agentes de crédito com restrições cadastrais nos órgãos de proteção ao crédito

Até o ano de 2003, os nomes dos indicados para agentes de crédito não passavam por consulta junto ao SPC/SERASA para verificação da existência ou não de registros.

A aplicação dessa medida deu-se pelo entendimento da diretoria da AFPR de que quem irá conceder empréstimos também deverá ter boas condições para obtê-lo junto ao mercado. Assim, no caso de qualquer candidato apresentar algum registro quando consultado seu CPF, automaticamente a municipalidade deverá apresentar outro participante, salvo o indicado tenha condições de dar resolução ao registro apontado em tempo hábil até a data de sua participação no curso de capacitação.

15° Agentes de crédito sem conhecimento das medidas legais aplicáveis nos casos de práticas irregulares por eles cometidas

Os agentes de crédito possuem vinculação trabalhista com as respectivas prefeituras municipais e são disponibilizados funcionalmente para o programa de microcrédito Banco Social, por meio de convênio celebrado com a Secretaria de Estado do Trabalho, uma vez que a esta estão subordinadas as agências do trabalhador onde o programa encontra-se fisicamente instalado. Uma vez disponibilizados passam a integrar-se em todas as etapas operacionais do programa, iniciada com o curso de capacitação de agentes de crédito.

Ao término do curso, os participantes tomam conhecimento e firmam um documento denominado Termo de Responsabilidade do Agente de Crédito no qual estão relacionadas suas principais atribuições. O principal foco deste documento está direcionado à manutenção de sigilo das informações adquiridas durante o processo de concessão dos financiamentos, em cumprimento a Lei N 105/2001 - Lei do Sigilo Bancário. Nesse sentido parece haver o cumprimento da norma que impede a divulgação de informações pessoais dos beneficiários do programa, salvaguardando os indispensáveis e mínimos níveis de segurança no uso, manejo e proteção da informação.

No entanto, havia uma lacuna quanto às sanções aplicáveis nos casos em que se constatavam desvios do recurso, fraudes em sua aplicação ou outras práticas ilícitas cometidas pelos próprios agentes de crédito. Assim, foi desenvolvido pelo departamento jurídico da AFPR um documento onde constam artigos da legislação federal, estadual e municipal que permitem enquadrar-lhes em processos administrativo, civil ou criminal. Trata-se de um documento que prevê, na sua totalidade, apenas medidas punitivas.

O que se constatou com esta ação foi que os atos fraudulentos praticados até metade do ano de 2003, quando até então não havia sistemas de controle e monitoramento do programa, deixaram de ocorrer, supõe-se, pelas seguintes razões: 1) O agente oportunista foi imediatamente afastado de suas atividades e isto gerou constrangimentos dentre os demais agentes, pois os motivos da dispensa foram-lhes apresentados e, 2) a existência de um documento jurídico formal, amplamente divulgado nos cursos de capacitação, trouxe-lhes a ciência e a

anuência das sanções aplicáveis, revelando-se num instrumento de impacto positivo para a manutenção da legalidade.

Essas medidas até aqui descritas encontram-se apresentadas no quadro comparativo na seqüência.

Quadro 1 - Quadro comparativo de alterações

| CAUSA | EFEITO | ALTERAÇÃO IMPLEMENTADA | RESULTADO OBTIDO |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Análise de projetos sem padronização técnica dos analistas da AFPR | Análise dos Projetos de Concessão de Crédito de forma heterogênea, com critérios diferentes gerando reclamações por parte dos agentes de crédito e dos escritórios regionais da SETP. | Qualificação dos analistas e padronização na análise dos projetos | Análise de Projetos homogêneos independente do Analista e da Regional analisada. |
| Liberação de crédito para municípios com taxa de inadimplência elevada e sem critérios para liberação | Crescimento do índice de inadimplência no município e agente de crédito com foco na liberação de crédito. | Implantação do bloqueio de liberação de 1º crédito, para municípios com inadimplência superior a 5%. | Agente de crédito trabalha sistematicamente na elaboração de projetos e foca a cobrança dos inadimplentes, evitando o bloqueio do município para novos créditos. |
| Nota de Crédito sem reconhecimento de assinatura dos proponentes. | Possibilidade de falsificação de assinatura na Nota de Crédito. | Exigência do reconhecimento de assinatura dos envolvidos na Nota de Crédito. | Assinatura de fato dos participantes na Nota de Crédito. |
| Recebimento somente da Nota de Crédito para liberação do crédito | AFPR não tinha controle da realização da reunião do comitê municipal de crédito e checagem dos endereços dos envolvidos no contrato. | Implantação da Ata de Reunião do Comitê de Crédito Municipal. Exigência de envio a AFPR da ata devidamente assinada pelos integrantes do Comitê, juntamente com a Nota de Crédito e comprovantes de endereço dos proponentes. | Liberação de crédito somente com toda documentação exigida para checagem de informações. |
| Cobrança dos Inadimplentes somente através do Agente de Crédito. | AFPR não possuía controle na cobrança aos clientes/avalistas. | Implantação na AFPR de uma área de cobrança para a carteira do Microcrédito. | AFPR possui controle na cobrança aos clientes e avalistas bem como fornece suporte aos agentes de créditos para um resultado mais efetivo. |
| Treinamento dos Agentes de Crédito não atendia a expectativa da AFPR | Agente de crédito em atuação com dificuldades de exercer a atividade e excesso de dívidas após o curso de capacitação. | Alteração no conteúdo do curso de capacitação dos agentes de crédito em conjunto com o Sebrae | Agentes de crédito que foram aprovados nos cursos de capacitação estão mais bem qualificados e preparados para atuar em campo. |
| Treinamento do Comitê de Crédito Municipal, não atendia a expectativa da AFPR | Comitê de Crédito, em alguns municípios, não tinha o envolvimento necessário para análise e concessão dos créditos por não estarem suficientemente informados sobre o programa. | Alteração no conteúdo do curso de capacitação dos integrantes do comitê de crédito em conjunto com o Sebrae e implantação do Termo de Responsabilidade do Comitê | Comitê de Crédito mais atuante e participativo, bem como envolvido com as causas do programa e qualificação na análise de concessão do crédito. |
| Consulta ao SPC dos proponentes por parte dos Municípios | AFPR não possuía o controle de consulta ao SPC por parte do agente de crédito. | Implantação da consulta ao Serasa pela AFPR | |

| CAUSA | EFEITO | ALTERAÇÃO IMPLEMENTADA | RESULTADO OBTIDO |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Agente de Crédito com muita independência e sem acompanhamento operacional e conflitos constantes com o Gerente da Agência do Trabalhador.</p> | <p>1. Possibilidade do agente de crédito não executar o trabalho e independência funcional no seu município. Gerente da Agência do Trabalhador não tinha conhecimento de causa para cobrar do agente de crédito.</p> <p>2. Possibilidade do agente de crédito não executar o trabalho e independência funcional no seu município.</p> | <p>Exigência de participação do Gerente da Agência do Trabalhador no Comitê de Crédito Municipal.</p> | <p>Subordinação do agente de crédito ao Gerente da Agência do Trabalhador no município possibilita ao Gerente ter conhecimento do trabalho que o agente de crédito executa, bem como o controle do andamento do programa no município.</p> |
| <p>Comitê de Crédito, em alguns municípios, inoperante e omissos.</p> | <p>Comitê de Crédito, em alguns municípios, não tinha o envolvimento necessário para análise e concessão dos créditos por não estarem suficientemente informados sobre o programa.</p> | <p>Implantação de visitas de Acompanhamento Operacional e Auditorias para verificação de projetos financiados</p> | <p>Fortalecimento no trabalho do agente de crédito para desempenhar a atividade de acordo com as normas do programa, identificação dos agentes de crédito não cumpridores da norma e conseqüentemente solicitação de afastamento do mesmo do programa.</p> |
| <p>Ausência de visitas pós-crédito por parte dos parceiros operacionais do programa.</p> | <p>Ausência de acompanhamento nos municípios por parte dos parceiros do programa (SEBRAE / SETP).</p> | <p>Envolvimento dos integrantes do Comitê de Crédito Municipal através da exigência de elaboração da Ata de Reunião e envio a AFPR.</p> | <p>Comitê de Crédito mais atuante e participativo, bem como envolvido com as causas do programa e qualificação na análise de concessão do crédito.</p> |
| <p>Inexistência de reuniões regionais para acompanhamento das práticas operacionais dos agentes</p> | <p>Agentes de crédito sem atualização de informações e sem conhecimento das dificuldades de outros agentes na mesma regional de trabalho.</p> | <p>Implantação das visitas pós-crédito, onde SETP e Sebrae visitam clientes financiados (em andamento)</p> | <p>Constatação da aplicação dos recursos conforme projeto de financiamento e, em poucos casos a existência de desvios de finalidade.</p> |
| <p>Ausência de reciclagem e atualização do conhecimento dos agentes de crédito</p> | <p>Agentes de crédito sem atualização de informações e sem conhecimento das dificuldades de outros agentes na mesma regional.</p> | <p>Realização de reuniões macro-regionais, possibilitando a troca de informações e maior integração entre agentes de créditos e regionais da SETP</p> | <p>Maior integração e troca de conhecimento entre AFPR e agentes de crédito.</p> |
| | | <p>Implantação de cursos específicos para os agentes de crédito (negociação e cobrança)</p> | <p>Qualificação na capacitação do agente de crédito para melhorar o desempenho de seu trabalho.</p> |

| CAUSA | EFEITO | ALTERAÇÃO IMPLEMENTADA | RESULTADO OBTIDO |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Indicação de agentes de crédito para capacitação com perfil abaixo da expectativa e das exigências do programa | Alto índice de reprovação nos cursos de capacitação de agente de crédito. | Implantação da Pré-seleção dos agentes de crédito nos escritórios regionais através de técnicos da SETP e do Sebrae | Redução no índice de reprovação dos agentes de crédito nos cursos de capacitação. |
| Indicação de agentes de crédito com restrições cadastrais nos órgãos de proteção ao crédito Agente de crédito sem conhecimento das sanções administrativas e criminais aplicáveis nos casos de constatação de práticas ilícitas por ele efetuada | Ausência de checagem de idoneidade do agente de crédito nos órgãos cadastrais. Existência de atos irregulares que comprovaram fraudes e irregularidades praticadas por determinados agentes de crédito | Implantação da obrigatoriedade de indicação de agentes de crédito sem restrições cadastrais. Elaboração de instrumento jurídico detalhando as possibilidades de enquadramento legal dos agentes em processos administrativo, civil e criminal. | Checagem do cadastro do agente de crédito e reprovação da indicação se o mesmo possuir restrições cadastrais. Agentes de crédito com conhecimento dos mecanismos de punição a serem aplicados nos casos de desvios, resultando na inexistência de novas ocorrências. |

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do presente estudo de caso é analisar, sob a ótica da teoria da Nova Economia Institucional, as alterações implementadas no programa Banco Social que resultaram em uma nova arquitetura institucional.

A seguir passamos a tecer algumas considerações buscando associar as mudanças ocorridas com a teoria econômica institucional estudada.

O mercado do microcrédito é caracterizado pela existência de assimetrias de informação e, em decorrência disso, de problemas de seleção adversa e risco moral, problemas do tipo *agente-principal*. Esses problemas levam a soluções alocativas que podem ser insatisfatórias na ótica da eficiência.

Boa parte das medidas implementadas no programa Banco Social, tal qual apresentado acima, ocorreu na tentativa de salvaguardar o programa de microcrédito, quando foram detectados problemas na relação principal-agente, ou seja, quando determinados agentes passaram a revelar comportamentos pautados pela busca de interesses próprios e não os do Programa.

A exemplo do que ocorreu no Programa Banco Social no ano de 2003 quando se constatou a elevação dos níveis de inadimplência, a solução alocativa mais adequada encontrada foi o racionamento do crédito naqueles municípios com taxa superior a 5%. O racionamento de crédito foi a estratégia encontrada para evitar o aumento do risco da sua carteira de empréstimos.

Outro problema do tipo agente-principal indica que o banco (o principal) tem capacidade limitada para monitorar plenamente as ações do devedor (o agente) na administração dos recursos emprestados com vistas a auxiliar o empreendimento e ao retorno dos valores recebidos. Aqui também a solução via racionamento de crédito se apresentou como aquela capaz de minimizar o risco da carteira.

Todo o esforço empreendido no programa de capacitação de agentes de crédito visava estabelecer uma relação de confiança com seu quadro, atribuindo a este até mesmo poderes para decidir de que maneira a atividade poderia ser executada. Houve, porém, grandes dificuldades em impedir que os agentes agissem de forma oportunista.

Com isto alguns agentes executaram as atividades para as quais foram preparados de forma a incrementar o seu ganho individual, em detrimento do ganho do principal, apropriando-se de parte dos recursos financeiros de seus clientes após a liberação do crédito ou exigindo taxas antecipadas para a realização dos projetos de financiamento. Os custos desse comportamento oportunista que ocasionou as fraudes nos financiamentos concedidos e os desvios dos recursos públicos resultaram em externalidades negativas colocando em risco a credibilidade e até mesmo a sobrevivência do programa.

As implementações realizadas na arquitetura original do programa Banco Social como meio de coibir tais atitudes oportunistas foram então entendidas como necessárias para a redução dos custos de transação.

Entendendo-se que os custos de inadimplência e da deterioração da reputação do programa de microcrédito são significativos, é importante desenvolver uma relação de confiança entre principal-agente.

Com o intuito de reduzir as incertezas que permeiam uma relação baseada apenas na confiança entre seus agentes, foi necessário o estabelecimento de instituições formais que pudessem coibir o comportamento oportunista, impingindo custos para os agentes que não correspondessem às demandas do programa. Um exemplo dessa medida foi a criação de documento formal estabelecendo sanções administrativas e/ou criminais quando da prática de atos ilícitos por parte dos agentes de crédito. Também as práticas ilegais cometidas pelos tomadores do crédito requerem a introdução de instituições formais e estas encontram-se em elaboração no departamento jurídico da AFPR.

De acordo com a Teoria dos Custos de Transação, existem algumas hipóteses que tornam os custos de transação significativos.

A imprevisibilidade do ambiente onde se processam as operações de microcrédito faz com que surjam condições de complexidade e incerteza, face à racionalidade limitada das pessoas envolvidas. Assim, a racionalidade limitada, a incerteza e o ambiente complexo geram assimetrias de informação e criam condições para os agentes adotarem iniciativas oportunistas.

Diante de tais fatores que determinam a existência de custos de transação, foram necessárias mudanças institucionais, exemplificadas pelas alterações implementadas no intuito de reduzi-los.

Se por um lado essas alterações geraram resultados positivos no sentido de criar mecanismos que pudessem salvaguardar o programa de possível ruptura futura na concessão de novos financiamentos, por outro lado também gerou resultados negativos. Estes são exemplificados pela utilização do mecanismo de racionamento do crédito para municípios com inadimplência de 5% e a consulta ao SERASA dos nomes dos clientes. Tais medidas têm maior preocupação com a sustentabilidade do programa do que com seu objetivo principal, que é o de ofertar crédito para que as famílias empreendedoras possam exercer suas habilidades e sua capacidade de produzir.

O que se observa é um *trade-off*, onde de um lado privilegiam-se os aspectos sociais do microcrédito e, do outro, a sobrevivência da instituição financeira.

É fato que à instituição financeira cabe uma dupla missão: causar impacto social positivo e manter bom desempenho financeiro. No entanto, o programa Banco Social consegue ter seus custos operacionais diluídos por conta das parcerias institucionais existentes e suas respectivas atribuições. As prefeituras municipais cedem e se responsabilizam pelos encargos trabalhistas dos agentes, a Secretaria do Trabalho cede o espaço físico e toda a logística necessária para o desenvolvimento do programa, o SEBRAE capacita e treina os agentes e comitês municipais de crédito e, por sua vez, a Agência de Fomento exerce a controladoria financeira dos recursos. Com isto, aproveita-se parte do custo fixo de operações destas instituições resultando em um custo total do programa baixo por ser distribuído por seus entes participantes. O peso do critério de sustentabilidade parece, portanto, excessivo. Um resultado aparente é o microcrédito se afastar de seu público-alvo, funcionando cada vez mais como um banco formal. É evidente que a capacidade de auto-sustentação não deve ser desprezada. É razoável que as organizações busquem adotar desenhos institucionais que valorizem a sustentabilidade e tenham uma visão de permanência. Não parece razoável, porém, fazê-lo sem avaliar ao mesmo tempo a eficiência em atender seu objetivo principal.

Sendo o microcrédito um ativo específico, os agentes envolvidos nesse tipo de transação querem assegurar sua continuidade, ou seja, há interesse de que a relação não seja interrompida de modo a preservar os investimentos feitos. Havendo motivação para defender-se dos efeitos de eventual ruptura contratual pela outra parte, salvaguardas serão necessárias para dar suporte ou tornar viável a transação.

No caso do Banco Social, as alterações em sua arquitetura original (exceto aquelas medidas que provocaram desvio de foco) favoreceram o tomador do crédito, beneficiário final do programa. A ele vem sendo dada a oportunidade de contar com o apoio creditício de forma continuada, evitando a ruptura dos contratos e permitindo que as relações sejam freqüentes.

Assim, utilizando-se dos pressupostos comportamentais da teoria da Economia dos Custos de Transação – a racionalidade limitada e o oportunismo, aos quais são atribuídas a natureza incompleta dos contratos, se buscará avaliar se as alterações impostas ao programa em seu modelo original, a partir de avaliações ex-ante e ex-post do Banco Social, podem ser consideradas, comparativamente, eficientes de modo a assegurar a permanência do atual desenho institucional.

As conclusões necessárias para a finalização deste trabalho dependerão de um estudo investigativo ampliado, que resultarão em dissertação de mestrado.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, S.D. da S; SOARES, M.M. Democratização do crédito no Brasil: principais desafios: atuação do Banco Central. <http://www.bcb.gov.br/htms/public/microcredito/democrat.pdf> (data)

ARAUJO, Alexandre Guerra de... [et al]; Carlos Alberto dos Santos, organizador. **Sistema Financeiro e as micro e pequenas empresas: diagnósticos e perspectivas**. 2ª ed. Brasília: Sebrae, 2004.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Sistema Financeiro Nacional. Composição e Evolução. Disponível na Internet: www.bcb.gov.br.

BARCELOS, Raphael Magalhães. **A Nova Economia Institucional: Teoria e Aplicações**. Disponível em www.unb.br/face/eco. Acesso em 19/05/06

BRASIL. Lei Nº 9.317, de 05 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o regime tributário das microempresas e empresas de pequeno porte, institui o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições – SIMPLES. Disponível na internet: <http://planalto.gov.br/casacivil>

_____ Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Disponível na internet: <http://planalto.gov.br/casacivil>.

_____ Lei Nº 11.110 de 25 de abril de 2005. Institui o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO. Disponível na internet: <http://planalto.gov.br/casacivil>

_____ Lei Nº 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria. Disponível na internet: <http://planalto.gov.br/casacivil>

_____ Lei Nº 9.841, de 05 de outubro de 1999. Institui o estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, dispondo sobre o tratamento jurídico diferenciado simplificado e favorecido previsto nos artigos 170 e 179 da Constituição Federal. Disponível na internet: <http://planalto.gov.br/casacivil>

_____ Lei Nº 105 de 10 de janeiro de 2001. Dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras e dá outras providências. Disponível na internet: <http://planalto.gov.br/casacivil>.

_____ Portaria 361 de 27 de julho de 1999. Regulamenta os procedimentos para a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público. Disponível na Internet: www.justica.gov.br/snij/oscip/legislacao/portariaMJ361_99.

CEZARINO, Luciana; CAMPOMARI, M.C. Micro e pequenas empresas: características estruturais e gerenciais. FEA/USP, 2004.

CODEFAT. Resolução 59, de 25 de março de 1994. Autoriza a alocação de recursos do FAT. Disponível na Internet: <http://www.mte.gov.br/se/codefat/resoluc/res59.htm>

DOLABELA, Fernando. **O segredo de Luísa**. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1999.

FARAH, Jr. Moisés Francisco. **Pequena Empresa & Competitividade**. Curitiba: Juruá, 2004.

FARINA, Elizabeth Maria M.Q.; AZEVEDO, Paulo Furquim; SAES, Maria Sylvia. **Competitividade: mercado, estado e organizações**. São Paulo: Editora Singular, 1997.

Frente Empresarial pela Lei das Micro e Pequenas Empresas. **Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas: Com a empresa forte se constrói um Brasil mais justo**.

2005. Disponível em www.cni.org.br/em_pauta/frente_empresarial.htm. Acesso em 13/11/2006.

GALA, Paulo. **A teoria institucional de Douglass North**. Revista de Economia Política, vol. 23, nº2, abr-jun/2003. Disponível em www.rep.org.br. Acesso em 22/05/06

GIDDENS, Anthony. **Para além da esquerda e da direita**. São Paulo: Editora da UNESP, 1996.

GONZALEZ-VEGA, Cláudio. **Visão geral das microfinanças**. Rio de Janeiro: BNDES, 2001 (Anais do Seminário Internacional BNDES de Microfinanças), pp.24-35

GRASEL, Dirceu. **Determinantes do Investimento no Brasil: 1980/90**. Disponível em www.eps.ufsc/disserta96/grasel. Acesso em 15/05/06

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa de Economia Informal – ENCIF 2003. Rio de Janeiro: IBGE, 2005.

IBAM. Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Perspectivas de expansão das microfinanças no Brasil: Marco Legal, Capitalização e Tecnologia. Rio de Janeiro, 2001.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Políticas Públicas, Microcrédito e Desenvolvimento Local. Disponível na Internet: www.ipea.gov.br/ipeacaixa/monografias.pdf.

KUPFER, David; HASENCLEVER, Lia. **Economia Industrial: Fundamentos teóricos e práticos no Brasil**. Rio de Janeiro, Editora Campus, 2002

KWITKO, Evanda Evani Burtet (coord.); BURDET, Douglas. WEIHERT, Uwe et al. **Manual para formação de agentes de crédito: Programa Crédito Produtivo Popular** – Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

LUCCI, Cíntia e SCARE, Roberto. **Custos de Transação no Ambiente Portuário: Uma aplicação da Nova Economia Institucional para o porto de Santos.** Disponível em www.ead.fea.usp.br. Acesso em 17.05.06

MENDES, Andréa Paula Segatto. **Teoria da Agência aplicada à análise de relações entre os participantes dos processos de cooperação tecnológica Universidade – Empresa.** Tese de Doutorado. Disponível em www.teses.usp.br/teses. Acesso em 17/05/06

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2004 – 2007. Ano Base 2005. Caderno 7. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br>

MOREIRA, Sérgio. **Microcrédito, ocupação e renda.** In: Mercado de Trabalho – Conjuntura e Análise, nº 19. IPEA/MTE, 2002, pp. 5-7.

NORONHA, Eduardo G. **Informal, ilegal, injusto: percepções do mercado de trabalho no Brasil.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 18, nº 53, 2003.

PARENTE, Silvana. **Microfinanças: saiba o que é um banco do povo.** Brasília: Agência de Educação para o desenvolvimento, 2002.

PASSOS, A. Ferreira dos. PAIVA, L.H. GALIZA, M.CONSTANZI, R.N. **Focalização, sustentabilidade e marco legal: uma revisão da literatura de microfinanças.** In: Mercado de Trabalho – Conjuntura e Análise, nº 18. IPEA/TEM, 2002, pp.44-50.

ROCHA, Ângela & MELLO, Renato. **O desafio das microfinanças.** Rio de Janeiro: Mauad Editora Ltda, 2004.

SEBRAE. **Fatores Condicionantes e Taxa de Mortalidade de Empresas no Brasil**. Relatório de Pesquisa. Brasília, 2004.

TANURI, Dirce Maria Jabour. **As concepções e os instrumentos das políticas locais de geração de emprego e renda e de qualificação profissional de empreendedores**. São Paulo: CESIT/IE/UNICAMP (Mímeo), 1997.

VIOLIN, Tarso Cabral. **Terceiro setor e as parcerias com a Administração Pública: uma análise crítica**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

YUNUS, Muhammad. **O banqueiro dos pobres**. São Paulo: Editora Ática, 2001.

ZYLBERSTAJN, Décio. **Direito&Economia: Análise Econômica do Direito e das Organizações**. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2005

_____ 1ª Teleconferência. Economia das Organizações. Disponível em www.projetoe.org.br. Acesso em 15.05.06