

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Instituto de Ciência Política

ESTUDO COMPARATIVO ENTRE
MODELOS DE GESTÃO
DE PROGRAMAS DE MICROCRÉDITO:
SALA DO EMPREENDEDOR E PROGRAMA PROVIDÊNCIA

Cynthia Vieira Rodrigues

Brasília, DF
Agosto 2006

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Instituto de Ciência Política

ESTUDO COMPARATIVO ENTRE
MODELOS DE GESTÃO
DE PROGRAMAS DE MICROCRÉDITO:
SALA DO EMPREENDEDOR E PROGRAMA PROVIDÊNCIA

Dissertação apresentada ao Instituto
de Ciência Política da UnB –
Universidade de Brasília, como
parte dos requisitos para obtenção
do título de mestrado no Curso de
Ciência Política

Orientador: Professor Ricardo W. Caldas

Brasília, DF
Agosto - 2006

Banca Examinadora:

Professor Vicente Faleiros

Professor Antonio Escobar Brussi

Professor Paulo Kramer (suplente)

Orientador: Professor Ricardo W. Caldas

Data da Defesa: 31/08/2006 às 08:00h

Agradeço primeiramente à Deus pela perseverança nessa longa caminhada. À minha família, em particular ao meu filho João Pedro pela compreensão à minha ausência. Aos meus colegas de mestrado Regina Cláudia Gondin Bezerra Farias e Francisco Rogério Madeira Pinto pelo apoio e motivação nas horas difíceis. Agradeço, também, ao meu orientador Professor Ricardo Caldas pelos conselhos sempre precisos e coerentes.

Dedico essa dissertação àqueles que acreditam que o Microcrédito representa um instrumento de transformação para a inclusão social, promoção da cidadania e dignidade humana.

Listas de Gráficos

Operações de Microcrédito	96
Quantidade	97
<i>Operações – Por Direcionamento</i>	98
<i>Operações – Por Finalidade</i>	98
<i>Créditos Concedidos – Valores Liberados</i>	99
<i>Cursos Realizados</i>	100

Listas de Tabelas e figuras.

Tabela 1 – Taxa de Mortalidade por Região e Brasil	69
Tabela 2 – Fatores condicionantes do sucesso empresarial	70
Tabela 3 – Fatores condicionantes de sucesso, segundo a capacidade empreendedora	71
Tabela 4 – Fatores condicionantes de sucesso, segundo a Logística	72
Tabela 5 – Causas das dificuldades e razões para o fechamento das empresas	73
Tabela 6 - Perfil Ocupacional da População Ocupada segundo os Setores de Atividades	75
Tabela 7 - População Economicamente Ativa, Número de Ocupados, Desempregados e Taxa de Desemprego	76
Tabela 8 - Renda Média Domiciliar Mensal e Renda Domiciliar Per Capita Mensal Segundo as Regiões Administrativas	76
Organograma Da Sala Do Empreendedor	79
Fase 1	86
Fase 2	87
Fase 3	88
Fase 4	89
Variáveis Comparativas	91
Custo do Projeto	91
Resultado Do Projeto	92
Doações – 2004	95
Operações Realizadas	97
Créditos Concedidos	99
Relatório Final BRB/Providência	100
Variáveis Comparativas	104
Variáveis Comparadas	104

SUMÁRIO

Resumo	10
Abstract.....	11
1. INTRODUÇÃO.....	12
1.1 Objetivo	13
1.2 Justificativa.....	14
1.3 Problema da pesquisa	16
1.4 Hipótese.....	17
1.5 Metodologia.....	17
1.5.1 Estudo comparativo	18
1.5.2 Área de abrangência:	20
1.5.3 Procedimentos:	20
1.5.4 Unidades de observação:	21
1.5.5 Levantamento dos dados	21
1.5.6 Estratégia de Análise de dados	22
2. MARCO TEÓRICO OU CONCEITUAL.....	23
2.1 Teoria da Agência ou Relação <i>Agent-Principal</i>	23
2.2 Considerações sobre o Microcrédito	31
2.2.1 Crédito Produtivo	31
2.2.2 Ausência de Garantias Reais	31
2.2.3 Crédito Orientado	32
2.2.4 Crédito Adequado ao Ciclo do Negócio.....	33
2.2.5 Baixo custo de transação e elevado custo operacional.....	34
2.2.6 Ação Econômica com forte impacto social.....	35
2.2.7 Atores do Microcrédito.....	35
2.2.8 As Instituições da Sociedade Civil	36
2.2.9 As Instituições do Poder Público.....	37
2.2.10 As Instituições da Iniciativa privada	38
3- CONTEXTUALIZAÇÃO DO MICROCRÉDITO.....	40
3.1 Microcrédito no mundo	40
3.2 Globalização da economia e a questão do emprego na América Latina e no Brasil	48
4- O MICROCRÉDITO NO BRASIL	57
4.1 Programas de Microcrédito – A Oferta	57
4.1.1 Programa UNO	57
4.1.2 Rede CEAPE	58
4.1.3 O Banco da Mulher	58
4.1.4 A Portosol	59
4.1.5 O Vivacred.....	60
4.1.6 O Programa de crédito Produtivo Popular.....	60
4.1.7 O Programa SEBRAE de Microcrédito.....	61
4.1.8 Caixa Econômica Federal.....	62
4.1.9 Experiências Estaduais e Municipais	63
4.1.10 CrediAMIGO.....	64
4.2 Aspectos da Demanda do Microcrédito no Brasil e no Distrito Federal....	66
4.2.1 Taxas de Mortalidade das Micro e Pequenas Empresas no Brasil	69
4.2.2 Aspectos Sócio-Econômicos da Demanda por Microcrédito no Distrito Federal.....	75

5. ESTUDO COMPARATIVO: PROGRAMA SALA DO EMPREENDEDOR E PROGRAMA PROVIDÊNCIA PARA ELEVAR A RENDA FAMILIAR.....	79
5.1 Projeto Sala do Empreendedor	79
5.1.1 Organograma da Sala do Empreendedor	79
5.1.2 Agentes implementadores e respectivos processos decisórios	80
5.1.3 Fluxogramas das operações de crédito – Modelo de Gestão.....	86
5.1.4 Crédito Orientado	89
5.1.5 Cumprimento das metas	91
5.2 Programa Providência para Elevação da Renda Familiar	92
5.2.1 Considerações Iniciais	93
5.2.2 Núcleos de Atendimento – Modelo de Gestão	101
5.2.3 Grupos	101
5.2.4 Fiança Solidária e Garantia.....	102
5.2.5 Crédito ascendente.....	102
5.2.6 O instrumento de cobrança	102
5.2.7 O líder do Grupo.....	102
5.2.8 Seguro.....	103
5.2.9 Agente de Crédito.....	103
5.2.10 Comitê de Crédito.....	103
5.3 Análise Comparativa dos Dados: Programa Sala do empreendedor X Programa Providência	104
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	119
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	124
ANEXOS.....	130

Resumo

O principal objetivo dos Programas de Microcrédito ou de Crédito Orientado é 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. Esse estudo tem a pretensão de realizar uma análise comparativa dos modelos de gestão dos Programas Sala do Empreendedor, que fez parte do Programa Brasil Empreendedor, do PPA- Plano Plurianual- do segundo Governo de Fernando Henrique Cardoso, durante o período de 1998 a 2003. Foi um caso de formulação de um sistema de atendimento de microcrédito feito por uma OSCIP-Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - que foi implementado dentro de Agências Bancárias de uma Instituição Financeira - Banco do Brasil - pela mesma OSCIP - o Instituto Centro Cape; e o Programa Providência de Elevação da Renda Familiar, que é uma entidade sem fins lucrativos, criada no âmbito da Arquidiocese de Brasília, da Igreja Católica, com o objetivo principal de conceder microcrédito a profissionais carentes e sem acesso ao crédito das instituições financeiras convencionais, que se qualificou como OSCIP em 2001. Por meio deste estudo comparativo, buscar-se-á levantar e analisar as diferenças metodológicas do atendimento ao público-alvo do microcrédito mostrando como ele deve ser conduzido dentro das perspectivas de uma Instituição Financeira e de uma Associação Sem Fins Lucrativos (ONG's , OSCIP's).

Palavras Chaves: políticas públicas, programas, microcrédito, bancos, OSCIP's, renda, trabalho, gestão, processos.

Abstract

The main objective of the so-called Micro-credit Programs or Attended Credit is to eliminate poverty and unemployment by means of empowering the economic activities of small businesses and fighting assistentialism as a way of supporting minor purchasing power population. This study intends to carry out a comparative analysis of the gerencial models of Project Entrepreneur Room, which was part of the Program Brazil Entrepreneur, of the PPA- Government Plan of President Fernando Henrique Cardoso, during the period of 1998 to 2003. It is a case of an assistance system of microcredit formulated by an OSCIP- Civil Society Organization with Public Interest. The system was implemented in the ambit of a Financial Institution - the Bank of Brazil - for the same OSCIP - the "Instituto Centro Cape" (that was qualified as OSCIP in 2001), The Program to Rise the Familiar Income - that is an entity without lucrative aims, created in the scope of Archdiocese of Brasilia, of the Catholic Church, with the main objective of granting microcredit the devoid professionals and without access to the credit of the conventional financial institutions. This comparative study aims to search and analyze the conceptual and methodological differences regarding microcredit and how it must be managed from the perspective of the Financial Institutions and the Associations without Lucrative Aims (ONG's, OSCIP's).

Words Keys: public politics, programs, microcredit, banks, OSCIP's, income, work, management, processes.

1. INTRODUÇÃO

Levando-se em consideração todas as políticas públicas adotadas no Brasil para a eliminação do desemprego e da falta de renda, esta pesquisa deteve-se em estudar ações inovadoras para a solução desse problema. Os programas de Microcrédito ou Crédito Orientado aos pequenos empreendedores são uma das mais recentes formas de apoiar a criação do auto-emprego. A experiência mais citada é a do Banco Grammem, coordenado por Muhamed Yunus, em Bangladesh, que já em 1976 emprestava valores pequenos, de forma desburocratizada, a populações com renda insuficiente, abaixo da linha de miséria.

Encarados, no início, com ceticismo, os programas de crédito assistido popular foram paulatinamente expandidos para outros países. No Brasil, desde o fim da década de 70 há programas desse tipo. As primeiras experiências de que se tem notícia são a UNO – União Nordestina de Apoio a Pequenas Organizações, com sede em Recife, e o programa Ana Terra, em Porto Alegre. Nos anos 80, este tipo de programa começou a se consolidar.

Atualmente já se tem consciência de algumas premissas sobre o microcrédito. A primeira e mais importante delas é que deve ser visto como parte das políticas públicas de emprego, e a segunda é que se trata de um instrumento não compensatório que pode ajudar no crescimento econômico local.

Este estudo pretende realizar uma análise comparativa dos modelos de gestão de programas de microcrédito desenvolvidos por uma Instituição Financeira, o Banco do Brasil, e por uma Organização da Sociedade Civil para o Interesse Público, o Providência, analisando seus procedimentos para o atendimento e o real acesso do crédito ao público-alvo.

É necessário esclarecer que esse estudo não se trata de uma avaliação de impacto dos programas de microcrédito e sim uma análise comparativa dos modelos de gestão dos programas buscando identificar qual deles possibilita o maior acesso ao crédito para o público-alvo.

O primeiro capítulo trará o objetivo da pesquisa, o problema, suas justificativas e os procedimentos metodológicos. Busca-se um Estudo Comparativo dos modelos de gestão dos Programas de Microcrédito: Sala do Empreendedor e Providência para Elevação da Renda Familiar, o primeiro adotado por uma OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público dentro da estrutura de uma Instituição Financeira Federal, e o segundo por uma Instituição Sem Fins Lucrativos criada com o objetivo de propiciar condições dignas de sobrevivência e cidadania nas comunidades carentes de Brasília.

No segundo capítulo, far-se-á uma introdução ao tema Microcrédito, com a apresentação de seus conceitos e atores; e também serão apresentados os conceitos da Teoria da Agência ou Relação *agent-principal* para fundamentar a relação dos atores envolvidos nos programas de Microcrédito. No terceiro capítulo verificar-se-ão as primeiras experiências mundiais, no quarto capítulo as experiências brasileiras, bem como, alguns aspectos da demanda por microcrédito no Brasil e no Distrito Federal.

No quinto capítulo fez-se a análise comparativa dos programas de microcrédito apresentando seus agentes formuladores, implementadores e modelos de gestão com a comparação das variáveis selecionadas. Por fim, expõem-se as conclusões deste estudo.

Além de atender aos requisitos do programa de pós-graduação do Curso de Mestrado em Ciência Política do Instituto de Ciência Política – IPOL da Universidade de Brasília – UnB, essa dissertação buscará levantar e disseminar novos conhecimentos sobre o tema: Microcrédito.

1.1 Objetivo

O objetivo geral desta pesquisa é fazer um estudo comparativo dos modelos de gestão do Programa de Microcrédito Sala do Empreendedor formulado e implementado por uma OSCIP- Instituto Centro Cape dentro de agências bancárias do Banco do Brasil e o Programa Providência para Elevação da Renda Familiar desenvolvido exclusivamente pela OSCIP- Providência, demonstrando as diferenças metodológicas

dos modelos de gestão de cada programa e as expectativas de resultado para as instituições implementadoras de um programa de microcrédito, no que tange ao acesso ao sistema bancário, sob o ponto de vista de acesso ao crédito.

Os objetivos específicos são:

- 1- Análise comparativa dos processos de gestão dos Programas de Microcrédito da Sala do Empreendedor e Providência;
- 2- Análise do funcionamento do Programa Sala do Empreendedor;
- 3- Análise do funcionamento do Programa Providência para a Elevação da Renda Familiar;
- 4- Comparação e análise das formas de condução de políticas públicas de microcrédito sob o ponto de vista de maiores facilidades de acesso ao crédito; se isso é feito por Instituições da sociedade civil organizada (OSCIP's) ou se diretamente pelo Estado por meio de suas Instituições próprias e específicas (Bancos Federais ou Estaduais).

1.2 Justificativa

O Brasil possui um sofisticado sistema financeiro que oferece uma gama diversificada de produtos e serviços. Mas a grande maioria da população de baixa renda não tem tido acesso a esse moderno sistema. Sob o ponto de vista da oferta, o sistema financeiro, historicamente, tem privilegiado operar com produtos outros que não o crédito para a produção. De outro lado, os créditos liberados não atendem aos interesses dos grupos sociais de baixa renda e às regiões menos desenvolvidas.

Segundo Parente (2003), o número de agências bancárias tem declinado no país como um todo e, em especial, nas regiões Norte e Nordeste do país, de menor renda per capita. Dos 5.636 municípios brasileiros, 30 % não contam com assistência bancária, sendo que na Região Norte esse percentual é de 57% , e, no Nordeste, de 45%. 35% dos municípios contam apenas com uma agência bancária.

Em 2001, existiam 1.702 cidades sem agências bancárias. Nelas vivem cerca de 6% da população brasileira e a maior parte dos 30 milhões de pessoas, as quais não é

oferecido nenhum serviço bancário. Quando se trata de crédito, esse número é ainda muito maior, embora não se tenha uma estatística confiável, porque no Brasil muitas pessoas que têm conta bancária não têm acesso a crédito e outras, mesmo sem conta bancária, têm acesso a financiamentos com agiotas, familiares e crédito ao consumidor (Parente, 2003).

A despeito da diversidade de modalidades, o sistema financeiro formal ainda opera com uma série de exigências (comprovantes de renda mínima, garantias etc) que exclui a maior parte da população de baixa renda, sobretudo a de assalariados informais, microempreendedores, trabalhadores por conta própria e desempregados. Da mesma forma, as instituições financeiras, apesar de mais acessíveis devido à sua capilaridade, ainda têm seu leque de exigências cadastrais a cumprir, além das elevadas taxas de juros e falta de transparência no cálculo do limite de crédito.

O sistema financeiro, em geral, não se interessa em atuar, por exemplo, no segmento de MPEs - Micro e Pequenas Empresas por várias razões. Em primeiro lugar, o segmento é visto como de alto risco pelos bancos convencionais. A percepção de alto risco deve-se à instabilidade dos pequenos negócios, caracterizados por transações informais e resultados sazonais. Em segundo lugar, as MPEs raramente têm garantias para oferecer aos bancos. Em terceiro lugar são elevados os custos com operações de baixo valor. De fato, elas não compensam.

Os grupos de baixa renda aceitam pagar juros de mercado. Para ter acesso ao crédito se sujeitam a uma taxa de juros superior a taxa que seria cobrada no mercado. A causa para tal é que a produtividade marginal do capital é extremamente alta nos micronegócios, e muito forte a pressão por necessidades emergenciais e cíclicas da vida das famílias de baixa renda.

Do ponto de vista da demanda, o segmento das MPEs e pessoas de baixa renda excluído do sistema financeiro formal tem necessidades financeiras diversas, que não se limitam ao crédito produtivo, as quais variam em função da renda, dos eventos do ciclo da vida (morte, casamentos, festas), emergências (doenças) e oportunidades (iniciar negócio, ampliar negócio, reforma da casa, educação). Essas necessidades têm sido atendidas por intermédio de mecanismos informais, onde se destaca o crédito de

fornecedores, crediário das lojas, “fiado”, crediário de terceiros, empréstimos de parentes e amigos, empréstimos do empregador, agiotas e caixinhas nas empresas.

Uma alternativa aos bancos e às financeiras para solucionar o problema de créditos dos grupos de baixa renda é o microcrédito. As organizações de microcrédito, no entanto, apesar de não serem poucas, são pequenas e ofertam produtos mais voltados para o segmento de negócios microempresariais. Alguns Bancos Federais e Estaduais também ofertam produtos microfinanceiros, porém seus modelos de gestão possuem diferenças significativas que podem dificultar ou facilitar o acesso ao crédito.

Diante da precariedade de estudos feitos com relação às políticas de microcrédito, esse trabalho pretende colaborar para a busca e a disseminação de informações sobre o tema, no que se refere aos modelos de gestão das instituições que ofertam microcrédito, sejam bancos ou OSCIP's, bem como ajudar a diagnosticar a realidade objetiva do microcrédito no país.

1.3 Problema da pesquisa

Há evidências de que o acesso ao crédito tem dado às pessoas menos favorecidas oportunidades de aumentar, diversificar e proteger suas fontes de renda. Além disso, as instituições que trabalham com microfinanças, em vários países, têm relatado aumento no consumo e qualidade da alimentação e maior número de oportunidades de emprego entre seus clientes.

Os programas de microcrédito devem ser capazes de apresentar à sociedade os reflexos de sua atuação, de forma clara e objetiva. Além disso, os administradores de projetos desta natureza necessitam de ferramentas metodológicas que permitam verificar o maior acesso do crédito ao público-alvo.

As características da modelagem de crédito são determinadas em estudos detalhados das necessidades dos clientes-alvo do programa e, além disso, são aprimoradas com o decorrer do tempo e com o aprendizado que o dia-a-dia com os

clientes proporciona. O idealizador e fundador do Banco Grameen, criado para proporcionar pequenos empréstimos à população carente de Bangladesh, aborda a necessidade quando afirma “O Grameen não é apenas uma série de êxitos individuais. Não teremos sucesso sempre, e a estrada é longa e dolorosa. Para lutar eficientemente contra a pobreza devemos ser capazes de reconhecer nossos erros, analisá-los e agir para que eles não se repitam” Yunnus (2001).

Diante das inúmeras ações de microcrédito implementadas por entidades da Organização Civil e Instituições Financeiras, surge o problema de se especificar as diferenças e analisar os modelos de gestão dos programas de Microcrédito que possibilitem maior acessibilidade ao crédito para o público-alvo. Para tanto, faz-se o seguinte questionamento:

- Existem diferenças entre os modelos de gestão do microcrédito visto (praticado) por uma instituição sem fins lucrativos (OSCIP's) e por uma instituição financeira com fins lucrativos (bancos)? Existem diferenças de expectativas de resultados dessas instituições com relação a esses modelos?

1.4 Hipótese

A hipótese principal deste estudo é:

Há diferenças substanciais do ponto de vista metodológico dos modelos de gestão e com relação às expectativas de resultado para as instituições implementadoras dos programas de microcrédito praticados por uma Instituição da Sociedade Civil Sem Fins Lucrativos (OSCIP'S) e por parte de uma Instituição Financeira Pública Com Fins Lucrativos (Bancos).

1.5 Metodologia

Ander Egg apresenta os tipos de pesquisa, quanto aos seus objetivos, em *pesquisa fundamental* e *pesquisa aplicada*. A presente dissertação é uma pesquisa

aplicada, pois caracteriza-se pela utilização de seus resultados, imediatamente, na solução de problemas que ocorrem na realidade (Lakatos, 1990).

Trata-se de uma *pesquisa exploratória*, pois objetiva proporcionar mais familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito (Gil, 2002). O capítulo 2, contudo, é uma *pesquisa bibliográfica* porque trata um problema a partir de referências teóricas publicadas em documentos (Cervo, Bervia-1983).

Quanto aos procedimentos técnicos utilizados, trata-se de uma pesquisa efetuada em grupos determinados, com o objetivo de realizar uma indagação e observação em profundidade para se examinar aspectos comuns dos mesmos. Trata-se deste modo de um *estudo comparativo* (Rudio, 1980). Dentro deste conceito, os grupos são os implementadores dos programas de microcréditos, e o aspecto particular a ser examinado é o modelo de gestão operacional nos programas.

Foi realizada uma análise comparativa dos modelos de gestão dos Programas Sala do Empreendedor com outro projeto da mesma região de Brasília, o Programa Providência para a Elevação da Renda Familiar, comparando-se seus modelos de gestão e métodos para facilitar o acesso ao crédito. Nesse sentido, observaram-se quais as alterações e ajustes feitos no decorrer do processo de execução dos referidos programas.

1.5.1 Estudo comparativo

A finalidade deste estudo comparativo é fazer uma análise dos modelos de gestão do microcrédito como política pública, quais os seus limites e possibilidades. Considerando-se que a abordagem das microfinanças ainda é pouco conhecida e muito ligada ao conceito restrito de microcrédito produtivo, o qual atende apenas a uma das diferentes necessidades financeiras da população de baixa renda.

Tal caracterização reflete substancialmente em uma análise comparativa, principalmente compreendendo-se que são muitas as dificuldades que se apresentam para os que ousam enveredar pelos estudos comparativos (Bijus, 2005).

Oliveira (2001), no que se refere aos aspectos metodológicos comparativos, esclarece que sobre este terreno existem modalidades que não partem obrigatoriamente do núcleo de “oposições estruturais ou estruturalizadas”. Trata-se de investigações comparativas que 1) não se destinam a qualquer forma de generalizações porque não buscam “leis societárias” , nem regularidades que encaminham ao investigador a definição de teorias abstratas; 2) não estão mediatizadas unicamente pela explicação de sistemas simbólicos, e 3) não se encontram subordinadas a métodos específicos, pois encontram-se articuladas à ‘interpretação compreensiva’, à “compreensão do sentido”, já que tais “investigações comparativas” são conduzidas por caminhos da “tradição hermenêutica” (Bijus, 2005).

A abordagem das microfinanças é própria de num segmento do sistema financeiro voltado para a prestação de serviços financeiros adequados e sustentáveis para a camada da população de baixa renda. O objetivo das microfinanças é, pois, duplo: promover o segmento das MPEs e combater a pobreza. A abordagem das microfinanças busca desenvolver mecanismos de mercado com a introdução de tecnologias¹ sociais e financeiras inovadoras para atingir a demanda financeira dos grupos de baixa renda.

A área das microfinanças apresenta tecnologias de produtos financeiros mais adequadas (como prazo, valor, finalidade, periodicidade de pagamento e garantia) à realidade dos clientes de baixa renda e tem tecnologias de processo de análise de risco que incorporam, além da capacidade de pagar (construção informal do fluxo de caixa dos clientes), a análise da vontade (análise do caráter) e a construção de garantia não convencional baseada no compromisso pessoal e/ou solidário. Tudo isso é feito em substituição às exigências de garantias reais, análises de balanços, planos de negócios formais e comprovantes de renda que caracterizam as exigências dos bancos.

Logo, as principais variáveis comparativas se encontram no que difere a política de microfinanças:

¹ A palavra tecnologia é um jargão utilizado pelas organizações que trabalham com as microfinanças para indicar as inovações metodológica e operacionais do setor.

Prazo – no microcrédito o prazo é estabelecido a partir de fatores associados a questões objetivas do tomador de crédito, podendo variar conforme valores dos empréstimos, finalidade dos empréstimos, avaliação social dos empréstimos, e, por fim a inclusão social.

Valor – os valores em geral são baixos, contudo, o volume acumulado desses valores, dependendo do sucesso da iniciativa de crédito podem alcançar valores de soma considerável.

Finalidade – a finalidade é o resgate da cidadania. Esse aspecto difere profundamente dos objetivos dos mecanismos dos agentes financeiros. A caracterização dessa variável pode ser mensurada pelo tempo de atuação, quantidade de benefícios, famílias e regiões que o receberam.

Periodicidade de pagamento – perfeitamente flexíveis às necessidades do público alvo, onde na maioria dos casos encontram-se em parcelas de valores reduzidos e prazos longos, essas duas variáveis são perfeitamente quantificáveis.

Garantia – a solidariedade é incentivada como mecanismo de garantia. Os chamados “grupos solidários” acabam funcionando como incentivadores do associativismo do grupo, criando claramente um “espírito de corpo”. Como a garantia, além de ser uma exigência do empréstimo, é uma variável a ser analisada, verificar-se-á em sua comparação o procedimento de constituição dos grupos solidário.

1.5.2 Área de abrangência:

O estudo foi realizado na área geográfica de Brasília-DF com dados dos projetos de 1998 a 2004. Os projetos que serão utilizados para se realizar um estudo comparado terão suas fontes exclusivas em pesquisa bibliográficas e documentais, além do estudo de campo.

1.5.3 Procedimentos:

Para isso, como procedimentos iniciais, foram feitas leituras e entrevistas na seguinte ordem:

- Busca na base teórica da literatura da Ciência Política;
- Leitura de relatórios sobre os programas estudados, bem como balanços, publicações e reportagens;
- Entrevistas informais com gerentes estratégicos dos programas e equipes;
- Registros Administrativos dos programas.

Dados de outras instituições – fontes secundárias

- dados oficiais sobre o acesso ao microcrédito;
- documentos governamentais constitutivos das políticas estudadas e relatórios de avaliação;
- estudos acadêmicos, relatórios de organismos internacionais (Banco Interamericano para o Desenvolvimento e Banco Mundial), livros², artigos e periódicos sobre acesso ao crédito.

1.5.4 Unidades de observação:

A unidade de observação foi a Região Administrativa de Taguatinga no Distrito Federal, onde existe uma Agência do Banco do Brasil em que foi executado o Programa Sala do Empreendedor. Com relação ao Programa Providência, a experiência escolhida foi o Núcleo de Atendimento localizado na Rodoviária de Brasília (DF).

1.5.5 Levantamento dos dados

A fase de levantamento dos dados deu-se de forma indireta. Constituiu-se de um vasto estudo de publicações, principalmente em jornais e revistas de caráter econômico e financeiro como a Gazeta Mercantil e o Valor Econômico.

A despeito da definição de 2005, pela Organização das Nações Unidas, como o ano internacional do Microcrédito, os números e publicações são escassos e são

² Vide bibliografia

publicados com caráter mercadológico e de *marketing*, não voltados para a pesquisa científica. As matérias divulgadas na Internet por sítios relacionados ao tema apresentaram informações e dados interessantes, porém, na maior parte dos casos, a forma de obtenção dos números não seguiu o rigor necessário à pesquisa científica, tornando sua credibilidade duvidosa.

A pesquisa documental deu-se em fontes primárias como relatórios do Banco Central sobre o crédito e principalmente em fontes secundárias, como jornais, publicações e teses. As fontes bibliográficas foram a imprensa escrita, a Internet e publicações. As variáveis comparativas foram selecionadas e propostas a partir da pesquisa documental, tendo, para cada uma delas uma justificativa de sua importância para o problema abordado: os programas de microcrédito são acessíveis ao público-alvo? Qual o melhor modelo de gestão para proporcionar essa acessibilidade?

1.5.6 Estratégia de Análise de dados

Foi realizada uma análise comparativa dos modelos de gestão dos programas nas unidades de observação apresentadas. A opção por esta modalidade de análise comparativa justifica-se pelo fato de a maioria das iniciativas de promoção do acesso ao microcrédito ser relativamente recente no Brasil, o que dificulta uma análise aprofundada de resultados e impactos. Em adição a este fator, o exame do processo, constatou-se que diferentes caminhos deveriam ter sido adotados por cada uma das perspectivas para a promoção do acesso ao microcrédito.

2. MARCO TEÓRICO OU CONCEITUAL

2.1 Teoria da Agência ou Relação *Agent-Principal*

O modelo básico da teoria considera a existência de dois atores. Estes são denominados *principal* e *agent*. Ambos se relacionam por meio das transações de mercado. O *principal* é um ator cujo retorno depende da ação de um *agent* ou de uma informação que é propriedade exclusiva deste. Essa relação introduz dois problemas sobre como devem se organizar as firmas e sua relação com o mercado afetando, inclusive, os padrões de investimento e de determinação dos níveis de emprego de recursos. Trata-se do risco moral e da seleção adversa. Como será indicado abaixo, a relação entre as Instituições de Microcrédito (*principal*) e o seu público-alvo (*agents*), assim como, a relação entre essas Instituições (*agents*) e o Estado (*principal*), quando este as fomenta, envolve assimetrias de informação.

Segundo Przeworski (1998), quando indivíduos têm acesso à diferentes informações, estabelecem-se entre as classes de atores relações do tipo *agents x principal*, regidas por contratos explícitos ou implícitos. Os *agents* dispõem de certas informações que os *principals* não observam diretamente: os *agents* sabem o que os motiva, têm conhecimento privilegiado sobre suas capacidades, e podem ter a chance de observar coisas que os *principals* não podem ver. Executam inclusive algumas ações que, pelo menos em parte, são feitas sem o conhecimento do *principal*. Em termos genéricos, portanto, o problema que o *principal* tem de enfrentar é o seguinte: como induzir o *agent* a agir em seu interesse (dele, *principal*), respeitando ao mesmo tempo a restrição à participação –isto é, oferecendo ao *agent* a renda (ou o benefício) da próxima melhor oportunidade -, e a restrição de “ compatibilidade do incentivo”, isto é, permitindo ao *agent* que atue também em nome de seus próprios interesses.

A “economia” é uma rede de relações diferenciadas e multifacetadas entre classes de *agents* e *principals* : gerentes e empregados, proprietários e administradores, investidores e empresários, mas também cidadãos, políticos e burocratas. O desempenho de empresas, de governos e da economia como um todo depende do desenho das instituições que regulam essas relações. O que importa é se os

empregados têm incentivos para maximizar seus esforços, se os gerentes têm incentivos para maximizar seus esforços, se os gerentes têm incentivos para maximizar os lucros, se os empresários têm incentivos para só assumir bons riscos, se os políticos têm incentivos para promover o bem-estar público, se os burocratas têm incentivos para implementar as metas estabelecidas pelos políticos (Przeworski, 1998).

São as instituições que organizam essas relações – as que são puramente “econômicas”, como as que se estabelecem entre empregadores e empregados, proprietários e administradores, ou investidores e empresários; as que são puramente “políticas”, como as que se estabelecem entre cidadãos e governantes ou políticos e burocratas, e as que estruturam a “intervenção” do Estado, como as que se estabelecem entre governantes e agentes econômicos privados. Para que a economia funcione bem, todas essas relações do tipo *agent x principal* têm que ser adequadamente estruturadas (Przeworski, 1998).

Segundo Caldas (2002), o problema mais importante da teoria *agent-principal* ou da agência é, portanto, formar contratos de tal modo que os interesses do *principal* sejam protegidos. Existem dois tipos de problemas transacionais (já descritos anteriormente) que podem ser estudados utilizando-se esse modelo: o risco moral e a seleção adversa.

O risco moral ocorre quando um lado do mercado não pode observar a ação do outro lado; a seleção adversa, por sua vez, ocorre quando um lado do mercado não pode observar o tipo ou a qualidade dos bens e serviços colocados à disposição no outro lado.

Os problemas da relação entre *agent* e *principal* são comuns e complexos em transações financeiras por causa da fungibilidade dos instrumentos financeiros, da variedade de contratos que são frequentemente feitos e da dimensão de tempo em muitas destas transações (Caldas, 2002).

Devido à existência de fricções de mercado, representadas pelos custos de informação e de transação, e, sobretudo, pela existência da assimetria de informações existente entre os agentes econômicos, adotou-se a teoria da agência (ou relação

principal-agent) neste estudo comparativo para analisar essas características institucionais. Escolheu-se a teoria da agência em decorrência da preocupação que essa teoria tem com relação ao controle social dos programas estatais via mecanismos de accountability. Desse modo, a teoria da agência sintetiza as preocupações políticas típicas da sociologia institucional (que também valoriza os laços entre sociedade civil e Estado), com a preocupação relacionada à eficiência das políticas públicas típica da escola da Escolha Racional.

Muitas vezes o Estado tem a tarefa de fazer com que as Instituições de Microcrédito cumpram os objetivos sociais, distintos dos objetivos perseguidos pela Instituição que muitas vezes é a sustentabilidade. Isso sempre ocorre sem que o Estado (*principal*) tenha pleno controle e conhecimento das atividades da Instituição de Microcrédito. As informações dizem respeito a aspectos relacionados à procedimentos de gestão, organização do atendimento, tecnologias empregadas e outros parâmetros do processo de geração de valor e formação das taxas de juros. Desta maneira, o *agent* pode manipular certas informações de que dispõe sobre seus processos internos para, interferir, a seu favor, nos mecanismos de regulação e assim obter ganhos. Trata-se do uso informações privilegiadas (internas à firma) em sua relação com o Estado (*principal*).

Da mesma maneira podemos analisar a relação entre os clientes e as Instituições de Microcrédito. O que está em jogo nessa relação é entender que toda transação financeira é um contrato intertemporal de cumprimento incerto. A troca entre o credor (*principal*) e o tomador (*agent*) não se apóia em bens materiais, mas na capacidade futura de honrar compromissos. A rentabilidade das organizações creditícias dependerá, portanto, da qualidade da avaliação de riscos, ou seja, da antecipação da confiabilidade dos devedores (Blatt, 1998).

No mercado de crédito, segundo Caldas (2002), o surgimento de intermediários é provocado pela existência de fricções de mercado representadas pelos custos de informação em decorrência do dispêndio de recursos pesquisando projetos, investigando gerentes e projetando arranjos que facilitem o gerenciamento de riscos e a realização de transações.

As instituições financeiras, então, surgem como intermediárias entre as famílias que poupam e as empresas que investem (investimento produtivo). Deste modo, a finalidade inicial das instituições financeiras era facilitar a alocação de recursos, através do tempo e do espaço, em um ambiente de incerteza, facilitando as transações de riscos, alocando capital, monitorando gerentes, mobilizando poupanças e facilitando a transação de bens, serviços e contratos financeiros (Caldas 2002).

Embora essas funções básicas do sistema financeiro tenham permanecido as mesmas ao longo do tempo em diferentes lugares do mundo, elas variam com relação à qualidade dos serviços financeiros e ao tipo de estrutura financeira (instituições, mercados e instrumentos) que surgiram para prover tais serviços. Isso ocorre porque mudanças na atividade econômica e inovações tecnológicas podem influenciar os sistemas financeiros e a qualidade de seus serviços, como, aliás, mostraram as inovações nas áreas de telecomunicação e computação. Entretanto, sabe-se que essas instituições financeiras cumprem com pouco êxito a referida função alocativa, não por incapacidade de captar poupança, mas pela ineficiência em conceder crédito (Caldas, 2002). Justifica-se a ineficiência na concessão de crédito pelo alto custo de informação para seleção de clientes e monitoramento dos empréstimos concedidos.

Esses problemas, tratados pela teoria econômica como seleção adversa e risco moral, tornam-se ainda mais complexos para determinados setores e atividades: setor agrícola, setor informal, financiamentos de infra-estrutura (longo prazo) e crédito destinado à micro e pequenas empresas. “O problema é particularmente delicado em países do Terceiro Mundo, em que se verifica uma grande parcela da população próxima ou até mesmo abaixo da linha de pobreza. Em tais países, o setor informal e as micro e pequenas empresas assumem importante papel na geração de emprego e renda. Assim, nesses países, o mercado de crédito pode não estar cumprindo eficientemente seu papel de indutor do desenvolvimento” (Toneto Jr. e Braga, 1999).

A ineficiência do mercado de crédito brasileiro como indutor do desenvolvimento é clara. Mais da metade dos trabalhadores brasileiros não tem acesso a crédito porque são considerados de alto risco para o mercado financeiro em decorrência de seus baixos salários. Aproximadamente 37 milhões de trabalhadores brasileiros (mais de 60% da População Economicamente Ativa) recebem menos de cinco salários

mínimos, valor que é hoje uma espécie de piso informal eleito pelas financeiras para a concessão de empréstimos ao consumidor (Caldas, 2002).

Diante dessa situação, surgiram, em meados dos anos 90, várias experiências de microcrédito voltadas especificamente para esses setores considerados de alto risco para o mercado financeiro tradicional.

A experiência do Grameen Bank, em Bangladesh, é um marco que estimulou as experiências de microcrédito no mundo inteiro. Iniciada em 1974, quando o professor Muhammad Yunus passou a emprestar dinheiro aos vizinhos pobres da Universidade na qual lecionava em Bangladesh, a idéia chegou na América Latina na década de 80 – Peru, Chile e Bolívia.

No Brasil a iniciativa ganhou força nos anos 90, muito embora colônias de imigrantes praticassem, há tempos, experiências de crédito rotativo ou poupança conjunta, espécie de avó dos créditos populares. Além das diversas experiências locais, há também várias experiências nacionais e estaduais³.

Efetivar mecanismos de seleção e monitoramento coerentes com os propósitos das instituições de microcrédito - aliando sustentabilidade institucional, maior alcance do crédito e taxas de juros condizentes com as condições dos potenciais beneficiários - é a questão central das microfinanças atualmente.

Muitas organizações de microfinanças insistem em pautar suas ações a partir de estratégias adotadas historicamente pelos bancos de desenvolvimento Veja (1998). É possível afirmar que os critérios em que baseiam sua atuação - alcance e subsídios - não garantem a sustentabilidade dessas organizações financeiras, seja esta sustentabilidade entendida no âmbito financeiro ou no social.

Mais uma série de organizações de microfinanças preconizam uma abordagem que valoriza acima de tudo a sustentabilidade financeira. Uma abordagem que está sob a proteção da crescente “indústria das microfinanças”. Esse movimento enxerga o papel

³ Algumas experiências serão descritas no Capítulo 4 – O Microcrédito no Brasil.

dos mercados financeiros como uma intermediação de recursos mais eficiente para atenuar o problema dos elevados riscos (risco moral) nas operações de crédito e os seus elevados custos de transação.

Essa visão vem sendo bastante difundida entre organismos internacionais, dentre eles a Agência do Banco Mundial especializada em microfinanças, (CGAP - *Consultative Group to Assist the Poorest*). Segundo este ponto de vista, uma boa organização de microfinanças é aquela que apresenta princípios de um bom banco comercial e que terá a capacidade de crescer sem depender das políticas dos doadores. Essa organização será capaz de servir mais e melhor o público alvo do que programas subsidiados. O que está em jogo aí é o acesso ao crédito e não propriamente quanto custa esse crédito, ou seja, existe a demanda por crédito e não exclusivamente por crédito barato com taxa de juros subsidiada.

Contudo, não é possível negar que a sustentabilidade econômica de uma organização de microfinanças é condição para que possa prestar um serviço eficiente a seus associados e contribuir para difundir, no plano local, a noção da responsabilidade individual sobre os empréstimos tomados. Isso não significa, entretanto, que uma organização dessa natureza não possa atuar como intermediária de políticas governamentais de subsídios ou transferência de renda. É o que acontece hoje, por exemplo, na relação entre o Sistema Cresol – Central SC/RS – que é um sistema integrado de cooperativas singulares de crédito, centrais de regionais de serviços (bases) e uma cooperativa central de crédito com atuação nos dois estados do Sul (Santa Catarina e Rio Grande do Sul), voltadas para financiar a Agricultura Familiar; e o PRONAF- Programa Nacional Fortalecimento da Agricultura Familiar. A política é subsidiada, mas esses subsídios não se transferem para as cooperativas de crédito, embora elas atuem na sua intermediação.

O importante é reconhecer que, para qualquer organização de microfinanças que pretenda cumprir seus objetivos econômicos e sociais, existe um *trade-off* entre os objetivos de ampliar a base social em direção aos mais pobres e garantir a saúde financeira da entidade (Abramovay, 2001).

Esses sistemas privilegiam uma gestão sócio-econômica na qual a percepção subjetiva do potencial tomador de empréstimo pelo credor e a aquisição compartilhada de informações gerais e específicas conseguidas mediante as redes sociais vão ser determinantes na decisão de conceder ou não empréstimo. Portanto, para as organizações de proximidade, princípios e métodos tendem ir além de uma única estratégia de pagamento. Constitui-se como um conjunto de atributos e condições necessárias e indispensáveis para o cumprimento de seus objetivos.

O crédito orientado baseado na orientação, capacitação e acompanhamento, além do aval solidário são tecnologias desenvolvidas para monitorar esse tomador de crédito e incentivá-la a pagar suas prestações.

Segundo Rua (1998), na vida moderna, as pessoas, em geral, não dispõem de tempo para a realização de todos os seus interesses. Para contornar o problema, delegam as mais diversas atribuições a agentes especializados. Um outro problema da relação *agent-principal* é o oportunismo pois, ao mesmo tempo que delegamos, incorremos no risco dos indivíduos, a quem investimos de autoridade para realização de nossos interesses, utilizem estes poderes em seu benefício. Os agentes, justamente por serem especialistas, têm melhor informação sobre os meios de satisfazer os interesses do principal e dos custos para sua realização. Além do mais, os agentes também incorrem em custos para realizarem as atividades — afinal de contas eles utilizam seu tempo e recursos. Por isso, os incentivos para que os *agents* utilizem-se do ato da delegação apenas para a realização de seus interesses pessoais são altos.

O oportunismo pode ser observado na relação Estado (*principal*) e as Instituições de Microcrédito (*agents*), quando há o interesse por parte da Instituição de Microcrédito em celebrar parceria com o Estado para ampliar seu aporte de recursos. Como também quando tomadores de crédito (*agent*) pegam recursos, sem a menor intenção de pagar suas prestações para as Intituições de Microcrécito (*principal*).

O oportunismo é gerado basicamente pela ocorrência de duas coisas: a sonegação de informações (*hidden information*) e a ação oculta (*hidden action*) (Kiewiet e McCubbins, 1991). No primeiro caso, como os *agents* adquirem e tomam posse de

informações que não estão disponíveis ao *principal* ou cujos custos sejam proibitivos para obtê-las, eles têm incentivos para utilizá-las estrategicamente ou escondê-las. Exemplificando, numa relação entre um deputado (*agent*) e seus eleitores (*principal*), existem situações onde o deputado possivelmente sabe de (quase) todos efeitos de uma legislação, mas prefira revelar apenas suas vantagens.

Kiewiet e McCubbins chamam a atenção para uma variante da sonegação de informações que é a seleção equivocada do agente. Precisamos escolher *agents* para as mais diversas atividades, como vimos anteriormente. Mas como ter certeza da escolha correta do delegado? Não dispomos de informações sobre todas qualidades e defeitos deste indivíduo prestes a ser selecionado, portanto, podemos incorrer em uma seleção equivocada, quando o *agent* não possui os atributos esperados.

Quanto à ação oculta, ela ocorre porque não podemos vigiar todos os passos de nossos *agents*. Os eleitores não conseguem observar constantemente se seus representantes eleitos estão atuando em defesa dos seus interesses. O mesmo ocorre em todas relações *agent-principal*.

Um problema da ação oculta é a falta de compromisso derivada do risco moral do *principal*. Em uma relação *agent-principal*, existe a possibilidade que o *agent* mude seu comportamento, e passe a atuar de maneira distinta. O mesmo pode ocorrer com o *principal*. Com isso, os compromissos acordados no estabelecimento da relação deixam de ter credibilidade. No âmbito das instituições, o risco moral deriva da tendência de seus membros privilegiarem os objetivos privados em detrimento dos objetivos públicos das instituições (Shepsle e Bonchek, 1997).

Mais uma vez, dentro da perspectiva das Instituições de Microcrédito, tecnologias e modelos de gestão podem ser aprimorados para facilitar o acesso do crédito ao público-alvo da maneira mais segura possível para a sustentabilidade da Instituição.

2.2 *Considerações sobre o Microcrédito*

A Cartilha do Microcrédito elaborada pela Comunidade Solidária em 2002 destaca os principais fundamentos do microcrédito, descrevendo-o como uma metodologia específica. Eis os elementos que caracterizam o microcrédito:

2.2.1 Crédito Produtivo

O microcrédito é um crédito especializado para determinado segmento da economia: o pequeno empreendimento informal e a microempresa. Portanto, está voltado para apoiar negócios de pequeno porte, gerenciados por pessoas de baixa renda, e não se destina a financiar o consumo.

2.2.2 Ausência de Garantias Reais

A concessão de crédito a empreendedores de baixa renda, que não têm garantias reais a oferecer, ocorre de duas maneiras. A primeira é o aval solidário (ou fiança solidária), que consiste na reunião, em geral, de três a cinco pessoas com pequenos negócios e necessidades de crédito, que confiam umas nas outras para formar um Grupo Solidário, com o objetivo de assumir as responsabilidades pelos créditos de todo o grupo.

O processo de formação de Grupos Solidários é auto-seletivo, pois as pessoas buscam o bom pagador, sabendo que a inadimplência de um faz com que todos respondam pelo crédito concedido. Assim, estabelece-se uma rede de apoio e vigilância que tem como resultado a baixa inadimplência.

A segunda opção para aqueles que não querem participar do aval solidário é a apresentação de um avalista/fiador que preencha as condições estabelecidas pela instituição de microcrédito.

O fato de os tomadores de microcrédito serem pessoas empreendedoras, que têm uma atividade econômica de escala diminuta, porém rentável, e o reconhecimento por parte dos tomadores do inestimável valor que o acesso a uma linha de crédito permanente representa para suas atividades, conformam as principais garantias das instituições de microcrédito. Agrega-se a esses fatores o acompanhamento realizado pelo agente de crédito junto a cada cliente, indispensável para a verificação da necessidade do crédito e para o sucesso da operação financeira.

2.2.3 Crédito Orientado

O Crédito Orientado no Microcrédito é baseado no tripé metodológico: Orientação, Capacitação e Acompanhamento.

O caráter informal de grande parte dos pequenos negócios, o valor reduzido das operações de microcrédito, a ausência de garantias reais nas operações e a formação sócio-cultural dos pequenos empreendedores requerem procedimentos específicos no processo de concessão de microcrédito.

O tomador de microcrédito nem sempre vislumbra o crédito como investimento no seu ramo de negócio e, em alguns casos, tem receio de se endividar. Assim, torna-se fundamental que o microcrédito seja concedido de forma assistida, o que é feito pelo Agente de Crédito. As atitudes, linguagem e abordagem devem levar aos pequenos empreendedores as informações e orientações essenciais para o êxito do negócio.

Ele, o agente de crédito, é o elo entre a instituição de microcrédito e o tomador do empréstimo, sendo o responsável pelo estabelecimento de uma relação profissional e de confiança. Afinal, concedentes e tomadores precisam de que os empréstimos sejam pagos e retornem à instituição de microcrédito, assegurando sua continuidade em bases sustentáveis.

O trabalho do agente de crédito, resumidamente, começa com uma entrevista (orientação) com o pretendente ao microcrédito, no local do empreendimento, muitas vezes sua própria moradia. No diálogo com o cliente, o agente de crédito faz o

diagnóstico da situação financeira e dos aspectos gerenciais do negócio, dimensionando a possibilidade do crédito a ser concedido. A utilização de índices financeiros, planos de investimentos, fluxos de caixa e outros instrumentos fazem parte do processo de avaliação. De um modo geral, para empréstimos de valores muito baixos essa análise quantitativa é simplificada, com destaque para a confiabilidade do empreendedor, o plano de investimento e o fluxo de caixa.

O agente de crédito está envolvido em todo o processo de liberação e recebimento do crédito. Diferentemente das práticas bancárias tradicionais, o agente de crédito vai até o cliente, e não ao contrário. Assim, estabelece-se uma relação que deve pautar-se em uma série de contatos pessoais e na aplicação de vários instrumentos de conhecimento e análise da atividade econômica que está sendo fomentada.

2.2.4 Crédito Adequado ao Ciclo do Negócio

Embora sejam grandes as diferenças entre os negócios apoiados, algumas características são comuns às operações de microcrédito, quais sejam:

- Empréstimos de valores pequenos: o empréstimo médio das instituições brasileiras de microcrédito está em torno de R \$ 1.000,00;
- Prazos de pagamentos curtos: semanais, quinzenais e, no máximo, mensais;
- Caracterização como linha de crédito; possibilidade de renovação dos empréstimos;
- Empréstimos com valores crescentes: aumento dos valores dos empréstimos de acordo com a capacidade de pagamento até o limite estabelecido pela política de crédito de cada instituição.

Essas características criam uma espécie de “círculo virtuoso” onde o tomador é incentivado a pagar em dia, já que esse é um indicativo importante para o recebimento de novo crédito, que pode ser de valor maior. O fato de o tomador de microcrédito vivenciar a obtenção, a administração e a liquidação de diversos créditos aumenta a confiança e a motivação em relação à possibilidade de crescimento do seu negócio e o grau de informação do seu pequeno empreendimento. Além disso, a instituição de microcrédito ganha sustentabilidade e escala nas operações.

2.2.5 Baixo custo de transação e elevado custo operacional

A decisão de fazer um empréstimo, do ponto de vista do pequeno empreendedor, esbarra na ausência de tempo (deixar o local de trabalho) e recursos (garantias) para negociá-lo. Por isso, o empreendedor de baixa renda busca reduzir ao máximo os custos de transação que, para ele, podem pesar mais do que o custo financeiro.

Baixo custo de transação significa:

- Proximidade do cliente: a localização da instituição de microcrédito deve ser próxima da residência e/ou local de trabalho dos clientes;
- Mínimo de burocracia: adoção de poucos procedimentos burocráticos, tais como documentos, assinaturas etc;
- Agilidade na entrega do crédito: o prazo entre a solidificação e a entrega do crédito deve ser o mais curto possível.

Essas características incentivam o bom uso do crédito e o pagamento em dia. Por outro lado, o custo de uma instituição sustentável de microcrédito é significativo, o que requer, além de eficiência administrativa, a cobrança de taxas de juros nem sempre baixas.

O uso de tecnologia microfinanceira adequada é imprescindível às instituições de microcrédito. Essa tecnologia consiste na utilização de ferramentas gerenciais e organizacionais atualizadas, com sistemas integrados de informações financeiras e contábeis, que elevam a sua eficiência e produtividade e reduzem seus custos administrativos e operacionais. O BNDES vem incentivando essa modernização, mediante o Programa de Desenvolvimento Institucional/ PDI, e vem criando novos instrumentos para o setor, a exemplo de sistemas alternativos de pontuação de crédito e classificação institucional. O SEBRAE também atua nesse sentido, ofertando serviços destinados à reestruturação e expansão das instituições de microcrédito, capacitação profissional e sistema informatizado de gestão, que deverão resultar em crescimento e modernização das organizações. Espera-se com o ganho de escala e eficiência das instituições a consolidação de uma indústria microfinanceira no País.

2.2.6 Ação Econômica com forte impacto social

O impacto positivo do microcrédito nas situações de pobreza é amplamente reconhecida. Ao permitir o acesso continuado ao crédito para negócios com capital próprio mínimo (razão pela qual não alcançam empréstimos junto ao sistema financeiro tradicional e pagam juros muito elevados a agiotas), fortalece-se o empreendimento e aumenta-se a renda das famílias. Desse processo, muitas vezes, resulta a volta do filho para a escola, a construção de novos cômodos na casa e a melhoria da qualidade da alimentação familiar.

De fato, o microcrédito vem apoiando modelos alternativos de geração de ocupação e renda para o segmento mais pobre da população, firmando-se como elemento importante de estratégias destinadas a enfrentar a pobreza e a exclusão social. Isso faz com que ele se constitua em alternativa às tendências mais gerais da sociedade contemporânea de concentração da renda e ampliação das disparidades sócio-econômicas.

2.2.7 Atores do Microcrédito

A Cartilha do Microcrédito expõe também quais são as alternativas institucionais de programas de microcrédito, pois a estrutura do setor de microfinanças é formada por dois grandes blocos de instituições, cuja atuação é complementar. O primeiro bloco é composto pelas instituições chamadas de “primeira linha” ou “primeiro piso”, que atuam diretamente com o cliente final, fornecendo o microcrédito.

O segundo bloco é formado pelas instituições denominadas de “segundo piso” ou “segunda linha”, que oferecem capacitação e apoio técnico e provêm recursos financeiros, sob a forma de empréstimos, às instituições de “primeira linha”, visando:

- À constituição ou ampliação do seu fundo rotativo de crédito (funding);
- Ao desenvolvimento institucional: modalidade de repasse, às vezes sob a forma de doação, voltado para o custeio de parte das despesas da fase inicial de

operação e para a modernização tecnológica com a utilização de ferramentas que contribuam para a sua consolidação;

- A capacitação dos agentes de crédito, gerente, conselheiros de Administração e lideranças sociais locais.

O BNDES, mediante o Programa de Crédito Produtivo Popular/ PCPP e do Programa de Desenvolvimento Insitucional/PDI, assim como o SEBRAE, mediante o Programa SEBRAE de Microcrédito, são exemplos de instituições de “segunda linha”.

As instituições de microcrédito de “primeira linha” podem ser agrupadas nas três grandes categorias seguintes, de acordo com a legislação em vigor e sua forma jurídica: instituições da sociedade civil, instituições do setor público; e instituições da iniciativa privada.

2.2.8 As Instituições da Sociedade Civil

A história do microcrédito no Brasil se confunde com as iniciativas da sociedade civil, cuja institucionalidade assume a forma de organizações não governamentais. A forma de atuação dessas instituições, de um modo geral, pode ser separada entre aquelas que trabalham exclusivamente a concessão de créditos (minimalistas) e as que atrelam o crédito à capacitação dos tomadores (desenvolvimentista).

Uma característica comum dessas instituições é que são constituídas sob a forma de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, de modo que o resultado operacional de sua atividade-fim é inteiramente revertido para a instituição, não havendo distribuição de lucro (apropriação), mas, sim, capitalização, fundamental para a sustentabilidade econômico-financeira da entidade.

As organizações não governamentais que concedem microcrédito não fazem parte do Sistema Financeiro Nacional/SFN. De acordo com a legislação em vigor, podem atuar como:

- Pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, sujeitas a restrições quanto a estipulações usurárias;
- Pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, qualificadas como Organizações da sociedade Civil de Interesse público/OSCIP, de que trata a Lei nº. 9.790, de 23 de março de 1999, não sujeitas as restrições quanto a estipulações usurárias.

Até a publicação da Medida Provisória 2.172-32/01, que isenta as OSCIPs das estipulações usurárias, todas as iniciativas da sociedade civil estavam sujeitas à Lei da Usura, que limita a cobrança de taxas de juros em até 12 % ao ano. Após a publicação desses dispositivos legais, as organizações não governamentais qualificadas como OSCIP passaram a ter sua atuação regularizada, ficando protegidas de ações judiciais com base na Lei Usura⁴.

2.2.9 As Instituições do Poder Público

Nos últimos anos, o Poder Público passou a desempenhar um papel importante no desenvolvimento do setor. Programas de microcrédito adotados por instituições de “primeira linha” estão sendo criados e ampliados, principalmente por governos estaduais e municipais. Não obstante, o Governo Federal é responsável pelo maior programa de microcrédito do País, o CrediAmigo do Banco do Nordeste.

No âmbito das instituições de “segunda linha”, foram abertas novas linhas de financiamento pelo Governo Federal e por governos estaduais a exemplo do Banco de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais BDMG e Agência Catarinense de Fomento/BADESC.

A diversidade de atuação do Poder Público é enriquecida pelas parcerias com a sociedade civil e, mais recentemente, com a iniciativa privada. São muitos os exemplos espalhados pelo País, dando origem a diferentes alternativas de programas públicos de microcrédito.

⁴ A Medida Provisória 2.158, de agosto de 2001, estendeu às OSCIPs a possibilidade de recebimento de doações dedutíveis do imposto de renda das pessoas jurídicas.

2.2.10 As Instituições da Iniciativa privada

A participação da iniciativa privada brasileira no campo das microfinanças ainda é recente, excetuando as doações para formação de capital próprio ou mediante empréstimos (capital de terceiros) às entidades de microcrédito da sociedade civil.

Com a publicação da Lei nº. 10.194, de 14 de fevereiro de 2001, que cria as Sociedades de Crédito ao Microempreendedor/SCM, a atuação da iniciativa privada ganhou uma nova figura jurídica. Hoje, a participação do setor lucrativo em organizações de microcrédito de “primeira linha” ocorre da seguinte forma:

- Por meio da criação, por empreendedores pessoas físicas e jurídicas, inclusive OSCIP e instituições financeiras, de Sociedade de Crédito ao Microempreendedor/SCM, autorizadas a funcionar e supervisionadas pelo Banco Central do Brasil;
- Por intermédio de instituição financeira que ofereça crédito de pequeno valor junto ao público de baixa renda e adote a metodologia do microcrédito.

Dentre as condições e requisitos que a Lei nº. 10.194/01 estabelece para a criação de uma SCM, destacam-se:

- Equiparar a SCM à instituição financeira;
- Ter como objeto social exclusivo a concessão de financiamentos produtivos a pessoas físicas e microempresas;
- Ter sua constituição, organização e funcionamento disciplinado pelo Conselho Monetário Nacional;
- Sujeitar-se à fiscalização do Banco Central do Brasil;
- Estar impedida de captar, sob qualquer forma, recursos junto ao público, bem como emitir títulos e valores mobiliários destinados à colocação e oferta públicas.

Em 1999, o Conselho Monetário Nacional/CMN disciplinou a matéria por intermédio da Resolução CMN 2.627. Recentemente, em 26 de julho de 2001, foi editada a Resolução CMN 2.874, revogando a anterior. Em ambas as Resoluções, vale destacar a exigência de R\$ 100 mil de patrimônio líquido para formação de uma SCM; o limite de R\$ 10 mil por operação; a vedação da participação societária do Poder

Público; e a proibição de utilizar o nome “banco”. Quanto às alterações, a nova Resolução traz os seguintes avanços: a possibilidade das SCMs tomarem empréstimos junto ao Sistema Financeiro Nacional; a possibilidade de atuação em todo território nacional; e a permissão, de forma clara, para uma OSCIP controlar uma SCM.

Além disso, a Resolução CMN 2.874/01 traz novo avanço ao permitir a criação de Postos de Atendimento de Microcrédito (PAM). São Postos que podem ser instalados por qualquer instituição financeira, sem exigência de requisito adicional de capital, desde que as operações sejam destinadas ao microcrédito. Os PAM podem ser fixos ou móveis, permanentes ou temporários, com horários flexíveis, admitindo-se instalações cedidas ou custeada por terceiros. Com essa medida, comunidades isoladas poderão ser mais facilmente atendidas pelas instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional.

3- CONTEXTUALIZAÇÃO DO MICROCRÉDITO

3.1 *Microcrédito no mundo*

No trabalho desenvolvido pelos professores Helio Eduardo Silva e Silvio Olivo da Universidade Católica de Brasília, várias experiências e estudos são relatados os quais serão mostrados de uma maneira resumida a seguir.

Os anos de 1970 constituem um marco de referência das experiências de disponibilização de crédito para a criação/expansão de pequenos negócios destinados às comunidades carentes, ou de baixa renda, resultando numa crescente e apreciável produção científica cujo objeto de análise cinge-se ao estudo deste tema.

Harper (1976) identificou que as maiores dificuldades dos pequenos negócios eram de capital, clientes, gestão e informações⁵. Em relação ao capital, salienta as dificuldades encontradas pelos pequenos negócios para levantar o montante necessário, e, por estar o lucro dos bancos diretamente dependente do volume emprestado em cada operação, as instituições financeiras preferiam emprestar grandes volumes para grandes negócios. O mesmo estudo afirma que um dos problemas mais comuns dos pequenos negócios é que os seus donos pensam que eles precisam muito mais de dinheiro do que realmente é necessário e não analisam a alternativa de estarem usando os recursos monetários de forma errada. Daí a necessidade de orientação a respeito. O estudo identifica como possíveis prestadores de tal orientação: fornecedores, agências de desenvolvimento, bancos, governo e organizações voluntárias (as atuais Organizações Não-Governamentais - ONGs).

Este estudo levou em consideração observações obtidas junto aos seguintes países: Sri Lanka, Indonésia, Quênia e Brasil.

Em 1986, também na Inglaterra, com edição simultânea nos Estados Unidos, as entidades *European Association for National Productivity Centers* e *European Foubdation for Management Development*, publicaram o estudo. *A Guide to Small*

⁵ Com base na pesquisa publicada pela Intermediate Technology, Londres, cuja fase inicial foi provida por fundos do Ministério do Comércio e Finanças do Quênia e da Universidade de Nairobi.

Firms Firms Assistance in Europe (elaborado e coordenado por Allan Gibb e Tony Hubert, além das contribuições de 17 países). O referido estudo considerou como áreas-chave para assistência aos pequenos negócios: criação do negócio, exportação, inovação tecnológica e pesquisa e desenvolvimento. Observou-se que as necessidades inferidas dos pequenos negócios estão relacionadas com as políticas, instituições e tipos de assistências existentes no país. Naquela época eram poucos os países europeus que tinham uma política estabelecida para os pequenos negócios, de forma clara e inequívoca. O referido estudo ressaltou que as políticas, instituições e assistências relativas aos pequenos negócios e seu desenvolvimento são influenciadas, basicamente, pelos seguintes fatores:

- Ideologia do governo.
- Tradição de suporte aos pequenos negócios.
- Pragmatismo social e econômico (prioridades do momento).
- Força dos pequenos negócios na economia.
- Balanço do poder político entre os governos central, regional e local.

A filosofia de ajudar para a auto-ajuda está difundida em muitos países da Europa, sendo que as maiores fontes de suporte para o desenvolvimento de pequenos negócios naquele continente são: Câmaras de comércio; Associações de Negócios e outras Federações de Negócios; Entidades de Desenvolvimento Regional; Agências de fomento; Governos (Federal, Estaduais e Municipais); Clubes de Pequenos negócios; Iniciativas Específicas de Desenvolvimento Local e Bancos Privados.

Na maioria dos países europeus, há uma longa tradição de suporte financeiro para o desenvolvimento de pequenos negócios, com algum tipo de esquema operacional de garantias de empréstimos, além de outros esquemas de redução de juros para certos tipos de negócios e prazos de carência.

Nos Estados Unidos, a *U.S Small Business Administration* – SBA, uma agência federal independente, criada pelo Congresso Nacional em 1953 para assistir, aconselhar e representar os pequenos negócios, presta os seus serviços por meio de:

- *Service Corp of Retirement Executives (SCORE)*, pelo qual 13.000 executivos aposentados cobrem 750 localidades, ajudando os pequenos negociantes a resolverem os seus problemas mediante eventos e sessões de treinamento.
- *Small Business Institute (SBIs)*, organizados pelo SBA em cerca de 500 universidades, com os estudantes de escolas de administração de negócios auxiliando os pequenos negócios, supervisionados por professores e avaliados como atividade curricular normal.
- *Small Business Development Centers (SBDCs)*, formados em função de recursos locais, estaduais e federais, do setor privado e facilidades das escolas universitárias. Providenciam auxílio gerencial e técnico, estudos e outros tipos de assistência especializada.

A SBA promove programas de investimento em capital de risco (*venture capital*), por meio do licenciamento e financiamento de pequenas sociedades de investimento (SBIC – *Small Business Investment Corporation- Sociedade de Investimento em pequenas Empresas*). O financiamento do capital de risco suplementa outros recursos internos e externos, que um empreendedor está disposto a desembolsar, ou substituir empréstimos que as instituições financeiras tradicionais não desejam arriscar. Algumas fontes de capital de risco investem apenas em determinados estágios do negócio, como por exemplo, no estágio inicial, no estágio preliminar ou intermediário. Em troca do investimento de risco, os investidores são remunerados por uma combinação de lucros, ações preferenciais, *royalties* sobre as vendas e valorização das ações ordinárias.

A SBA, que no início foi criada para prestar assistência financeira (empréstimos diretos e garantias de empréstimos) e administrativa a negócios sem acesso ao mercado de capital, mediante legislação posterior foi autorizada a:

- Fazer contribuições para o capital de risco, durante o período inicial de formação do negócio por meio dos SBICs
- Manter um fundo de empréstimo para a recuperação de móveis danificados por desastres naturais (inundações, furacões, tornados etc).
- Fazer empréstimos para controle de poluição.

- Conceder empréstimos e prestar serviços de consultoria e treinamento e pequenos negócios de minorias étnicas, dos economicamente carentes e de pessoas incapacitadas.

As atividades do SBA são materializadas mediante subvenções diretas aprovadas pelo Congresso Nacional.

Com exceção do capital de risco, os demais empréstimos, já são operados na condição de microfinanciamento, ou seja, valores menores para iniciar o negócio e atender às necessidades de capital de giro.

O microcrédito é uma alternativa que vem ganhando espaço no atendimento ao problema do desemprego, mediante a possibilidade de criação de pequenos negócios, na maioria das vezes sob a forma de auto-emprego para as populações mais carentes.

A UNICEF – *United Nations Children's Fund* - divulgou em fevereiro de 1997, um documento denominado *Give us Credit*, baseado nas conclusões do estudo *Microcredit: Lessons learned from UNICEF experiences and principles for support*, de autoria de Ashok Nigam e Mohammad Mohiuddin, da Division of Evaluation, Policy and Planning (UNICEF, Nova Iorque), onde é demonstrado como o acesso ao crédito e aos serviços básicos podem capacitar e proporcionar renda à população carente.

O documento discute a seguinte equação:

Desenvolvimento = Microcrédito + Serviços Sociais Básicos

O Microcrédito é a extensão dos pequenos financiamentos para grupos de população pobre, principalmente mulheres, com a finalidade de investimento em programas de auto-emprego. Denominado de *microloan*, o microfinanciamento compreende as atividades de construção do sistema operacional para gestão dos financiamentos, definição dos recursos e poupanças e o próprio crédito. O microcrédito é uma maneira de melhoria da capacidade de renda e do padrão de vida da população pobre. Não adianta apenas proporcionar uma renda à mulher pobre mediante o microcrédito, se ela não tiver acesso a condições de saúde para nutrição e meios de

envio de seus filhos à escola. A pobreza é reduzida substancialmente quando os programas de microcrédito são combinados com acesso gradativo aos serviços sociais básicos.

A prioridade dada à mulher, segundo esses autores, deve-se as constatações de que a capacitação das mulheres traz melhorias significativas na expectativa de vida das crianças, na saúde, nutrição e desenvolvimento de uma região.⁶

As experiências bem-sucedidas demonstram a necessidade de combinação entre crédito e poupança. Quando os financiados são obrigados a uma poupança mínima semanal ou mensal, tal obrigação reforça a disciplina do financiado para regularmente amortizar o dinheiro emprestado, criando também um senso de propriedade e responsabilidade em parcela significativa dos beneficiados, que é bastante útil para garantir o esquema de sustentabilidade do seu negócio.

Outra constatação desses autores é que os empréstimos para grupos tem ajudado setores marginalizados a ter acesso ao crédito, mediante o compartilhamento dos riscos (aval solidário). O grupo, de forma solidária, faz tudo para assegurar que os financiamentos sejam pagos na época correta, para que membros do grupo não sejam privados pela falta de crédito, por causa das falhas de alguns dos membros do grupo. Isto cria um senso de responsabilidade solidária e gera uma pressão igual, para cumprir com o esquema de pagamentos do financiamento. As experiências com microcrédito têm demonstrado que os beneficiados podem ser disciplinados, aprender a poupar, ser capacitados para amortizar seus financiamentos a serem poupadores.

Para as famílias pobres saírem por si mesmas da pobreza, elas precisam ter acesso a financiamentos sucessivos, que os programas de microcrédito podem suprir, daí a necessidade de não serem inadimplentes. A estratégia pelo microcrédito não é nova e tem obtido bons resultados desde a sua adoção no início dos anos 80 em Bangladesh, mediante os esforços do Grameen Bank, com suporte dos programas na

⁶ No Brasil, experiências como a da PORTOSOL (RS) e do Banco da Mulher atuam nesta direção de ênfase na promoção do potencial empreendedor da mulher, conforme pode ser observado na seção V deste relatório.

UNICEF, onde são desenvolvidas atividades de integração social combinadas com serviços de crédito e suporte. Semanalmente, os financiados reúnem-se com um representante do Grameen Bank para discutir questões envolvendo saúde, nutrição, educação sanitária, espaço das crianças, bem como questões típicas de crédito. Nos últimos vinte anos, emprestou US\$ 1 bilhão para dois milhões de pessoas, que quitaram 97% dos financiamentos tomados.⁷

No Nepal, crédito e serviços sociais básicos estão combinados num programa sob responsabilidade do *Small Farmer Development Program* desde 1982. No Vietnã, os programas de crédito são administrados por Organizações Não-Governamentais – ONGs. No Camboja, desde 1988 o programa de microcrédito está funcionando, com os fundos essenciais supridos por ONGs. No Egito o programa é desenvolvido numa cooperação do Governo, UNICEF e ONGs locais, sendo que 95% dos financiamentos são quitados recentemente, um banco comercial destinou US\$ 6 milhões para grupos da população carente com suporte técnico da UNICEF. Na Índia, o programa é suportado pelo *Development of Women and Children in Rural Areas* e operado pelo Governo. Além dos países citados, muitos outros, com apoio dos programas da UNICEF, estão adotando o microcrédito como estratégia de fortalecimento das populações de baixa renda, entre eles Brasil, Benin, Colômbia, Bolívia, Guatemala, Quênia e Peru.

Para sustentar e apoiar as iniciativas de microcrédito são necessários recursos para estabelecer o capital para os financiamentos e cobertura dos custos administrativos iniciais. Os fundos normalmente são oriundos de doações, agências das Nações Unidas, instituições financeiras internacionais e Governo. Alguns grupos podem, também, gerar tais fundos por meio de suas próprias poupanças. Os programas de microcrédito devem ser sustentados pela taxa de juros que devem cobrir os custos operacionais associados aos pequenos volumes de crédito. *O maior problema, segundo a UNICEF, está no acesso ao crédito pelas populações de baixa renda e não no custo do crédito.*

Um esquema de microcrédito exige um compromisso de longo prazo entre autoridades governamentais, doadores dos fundos e ONG's, porque são necessários

⁷ Gazeta Mercantil, Caderno Finanças e Mercados, p. B-1, 04.02.97

tempos e esforços conjuntos para estabelecer a infraestrutura necessária e desenvolver as capacitações pertinentes.

Leva tempo para desenvolver o esquema de concessão de crédito, obter a confiança nos grupos e a disciplina financeira, para que parcela significativa dos financiados possam dar sustentabilidade ao esquema. Parcerias entre Instituições Financeiras, ONG's, Doadores e Agências das Nações Unidas devem ser estimuladas para criar as condições básicas para o desenvolvimento de um esquema de microcrédito sustentável. Tais parcerias devem possibilitar a expansão do esquema, como também identificar e dar apoio para que ONG's locais gerenciem os esquemas de financiamento. Há a necessidade de sistemas de avaliação e monitoramento do desempenho de tais esquemas, e os financiados devem ser capacitados gradativamente, a operar com outros sistemas de crédito.

O microcrédito não deve ser visto como um programa de caridade ou apenas orientado para o Bem-Estar; ele deve ser operado com base em critérios empresariais, com o objetivo de auto-sustentação financeira. O microcrédito, combinado com serviços sociais básicos, é uma poderosa ferramenta para reduzir a pobreza de uma região.

O estabelecimento de um esquema de microcrédito sustentável é um desafio essencial. Os bancos comerciais tradicionalmente adotam um critério conhecido como “5 C's do crédito comercial”⁸, assim definidos:

- Capacidade é uma variável relacionada com a capacidade do candidato ao financiamento de quitar suas obrigações.
- Capital é o montante da contrapartida que pode ser disponibilizado pelo financiado para aplicar no próprio negócio.
- Colateral descreve o valor dos bens do financiado que podem garantir a liquidação do financiamento.
- Caráter considera os dados históricos do dono do negócio.

⁸ Citado em *Loan Guarantee Program for Small Firms: Recent Canadian Experience on Risk Economic Impacts and Incrementality*, de autoria de Allan L. Ridding e Georges H. Haines Jr., ambos da Carleton University do Canadá.

- Condição relativo a propriedade natural do produto ou serviço, do tamanho do mercado e da natureza do setor de atuação do negócio.

De acordo com o estudo de Ridding & Haines(1995) , capacidade e caráter dependem muito do julgamento subjetivo dos analistas de crédito, e os gerentes de banco, aparentemente, preferem um comportamento conformista e estável, não característico dos pequenos negócios. Estes autores propõem três ações para melhorar a situação:

- Reorganizar o sistema bancário, com mudanças que tornam o mercado dos pequenos negócios mais atrativo, incluindo modificações na legislação que possibilitem a concessão de financiamento como as cooperativas de crédito e mediante ações financeiras em cooperação dentro do negócio bancário.

- Incentivar os bancos a se reorganizarem para atender melhor o segmento dos pequenos negócios.

- Intervenções por meio de políticas governamentais que tornem o risco compartilhado, materializem iniciativas de programas de garantia de financiamento e reconheçam os benefícios públicos das facilidades de acesso ao crédito, pelos pequenos negócios.

Para reforçar a questão da sustentabilidade do sistema de microcrédito, em artigo publicado no Wal Street Journal, Jonathan Friedland (reproduzido pelo jornal O Estado de São Paulo em 21.07.97) aborda o Banco do Sol da Bolívia, criado por um dos empresários mais ricos do país.

Banco Solidário (Banco SOL, nome pelo qual ficou conhecido) é uma instituição de mais de 10 anos de existência, que tem revolucionado a vida de milhares de comerciantes e artesãos, concedendo empréstimos, em torno de US\$ 80, 00, a taxa de juros de mercado. Não é uma organização beneficente, é administrada com os olhos voltados para os resultados, como qualquer outro banco comercial.

A diferença básica é que esse Banco empresta quantias moderadas a um público que não oferece nenhuma garantia, praticando o esquema do microcrédito. Na falta de

garantia, o banco joga na pressão social para garantir que seus clientes honrem seus compromissos. O retorno sobre os ativos em 1996 ficou em 2,3%, um patamar razoável. O termômetro real do sucesso dessa iniciativa é que dez instituições financeiras bolivianas, que entraram no negócio com o auxílio de organizações norte-americanas e européias, decidiram sair do mercado do crédito subsidiado e adotar o exemplo do Banco do Sol. A taxa de inadimplência é muito baixa, chegando a menos de 1%.

3.2 Globalização da economia e a questão do emprego na América Latina e no Brasil

As ações de microcrédito são alternativas para a solução do problema da pobreza e do desemprego, o qual se tornou bastante expressivo e digno de atenção com o processo de globalização da economia mundial.. Um estudo elaborado pela Universidade Católica de Brasília, sob a encomenda da Secretaria Especial de Políticas Regionais do Ministério do Planejamento, em 1999, feito pelos Professores Helio Eduardo Silva e Silvio Olivo, analisa as principais experiências relacionadas com a viabilidade financeira de pequenos negócios no Brasil e dá uma visão abrangente da evolução do microcrédito. Muitas informações desse capítulo foram retiradas desse estudo, pois o foco dado aos países latino-americanos evidencia o quadro adverso para os interesses das populações carentes, ressaltando experiências que lhes têm possibilitado a disponibilização de recursos para a criação/expansão dos pequenos empreendimentos locais, e conseqüente geração de emprego e renda. A análise de algumas destas experiências constituiu-se fonte imprescindível para o objeto dessa dissertação.

Segundo os autores, a América Latina, dentre todas as regiões, tem-se caracterizado como a mais duramente atingida, à medida que o processo de abertura vigente na maioria de seus países não correspondeu à melhoria esperada das condições socioeconômicas de suas populações, notadamente dos seus segmentos de baixa renda.

Foi prevalecte, a partir do início da década de oitenta, o processo de abertura econômica nos principais países da América Latina caracterizado pela liberação do comércio exterior e privatização de empresas estatais, associado à vários planos de estabilização monetária com o objetivo de reduzir as suas taxas de inflação.

Verifica-se que, a despeito destes notáveis esforços de mudanças de política econômica e financeira, não foram atingidos os resultados esperados.

Segundo esse estudo, no que se refere aos resultados econômicos durante o processo de globalização, as comparações com a evolução do PIB (Produto Interno Bruto) são bastante elucidativas, quando se considera dois períodos: o primeiro correspondente ao período mais importante da abertura (1990-1996), e outro, marcado pela estatização e um menor grau de abertura à economia mundial (1965-80). Para Samuelson (1997), no período de 1991-96 o PIB da América latina cresceu em média 3,1%, enquanto no período 1965-80 atingiu a média de 6%.

Quanto à questão do emprego, o mesmo estudo observa uma progressiva deterioração, à medida que se verifica que cerca de 56% do total de empregos existentes nos centros urbanos da América latina estão no setor informal, o que é agravado pelo fato de que para dez novas vagas de emprego que surgem nestes centros, oito estão no setor informal (Folha de São Paulo, 10-7-97). Ainda segundo esta fonte, pesquisa feita pela OIT nas principais cidades latino-americanas em fins de 1995 apurou que de 75% a 80% dos postos do setor informal são ocupados por pessoas de baixa renda.

No Brasil, a atividade econômica cresceu cerca de 15% no período 1993-95, ao passo que a taxa de emprego aumentou apenas 2%, segundo o economista Márcio Pochmann, do Centro de Estudos Sindicais e da Economia do Trabalho da Universidade de Campinas. (Folha de São Paulo, 8-9-96) Considerando a evolução da tecnologia a partir dos anos de 1970, Pochmann ressalta a significativa mudança da relação crescimento do PIB (Produto Interno Bruto) e a geração de emprego no Brasil. Na década de 1970, cada ponto percentual de crescimento do PIB significava o aumento de 0,40% no emprego. Já no período 1993/95, essa relação cai para 0,13%.

Para que se tenha uma compreensão mais estruturada destas mudanças na relação entre crescimento econômico e a geração de emprego, é importante que seja relevada a natureza e as conseqüências da inserção da economia brasileira na economia mundial a partir de meados dos anos de 1980.

A ruptura do padrão de acumulação dominante na primeira metade dos anos de 1970 (a era do “milagre econômico”) e os seus desdobramentos (desigualdades da contas externas, crise fiscal, aceleração da inflação, dentre outros a serem mencionados), resultaram na submissão do país aos ditames do receituário preconizado pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial para o refinamento da dívida externa e a conseqüente recuperação da confiança por parte do capital externo (aporte de novos investimentos).

Associado ao receituário característico destas Instituições (ajuste fiscal, desvalorização cambiais e políticas monetárias restritivas vinculadas à elevação da taxa de juros interna) para situações deste gênero, foram incorporadas novas políticas recomendadas aos países para o sucesso da política de estabilização.

Consustanciados na doutrina do neoliberalismo⁹ o FMI E O Banco Mundial propugnavam – e ainda o fazem , só que recomendadas com menor intensidade¹⁰ - por mudanças estruturais nas economias dos países periféricos, conforme acentua Silva (1994:23):

Evoluindo para uma doutrina mais abrangente, o Banco Mundial desde 1988 vem propondo as “reformas estruturais” como núcleo deste pensamento neoliberal, caracterizada pela incorporação ao receituário já mencionado de políticas como a desregulamentação dos mercados, abertura comercial e financeira e redução do tamanho e papel do Estado (a busca do paraíso perdido do Estado mínimo).

Expressões como ‘Consenso de Washington’, criado por John Williamson em 1989, retrata toda uma doutrina de corte neoliberal direcionada para o reordenamento das economias periféricas, neste período em que se vivencia o declínio de um ciclo do padrão de acumulação e a emergência de um outro, baseado em setores como a informática, biotecnologia, química fina etc.

⁹ Provavelmente o tão prolapado “Consenso de Washigton” sintetiza todo este corte de pensamento neoliberal. A respeito deste tema , vide os artigos publicados na Folha de São Paulo de 3,10 e 17-7-94, abordando posições bastante divergentes.

¹⁰ Uma certa revisão do receituário proposto neste “Consenso de Washigton” foi recentemente apresentada por um dos seus principais mentores – o economista John Williamson - , enfatizando a atenção mais especial no setor social, em particular na área de educação. Vide a este respeito, o artigo “Williamson condena a desordem fiscal”, publicado na Folha de São Paulo, 8-9-96, p. 13 do Caderno do Brasil.

A seqüência desta adoção das medidas preconizadas pelo “Consenso de Washington”, associadas ao inevitável processo de globalização da economia brasileira, resultou em condições bastante adversas para a geração de emprego, segundo a análise feita por Mattoso (1996).

No Brasil, a ampliação do desemprego e da precarização das condições de trabalho tem como pano de fundo:

a) a forma passiva da inserção da economia nacional (que vem favorecendo a ruptura da estrutura produtiva);

b) a desregulação (que favoreceu uma reestruturação produtiva predatória com o fim das câmaras setoriais e de políticas industriais e agrícolas);

c) as políticas macroeconômicas ancoradas na sobrevalorização da moeda e em elevados juros (criando ainda maiores dificuldades à competitividade nacional).

Uma das evidências mais significativas desta afirmação é dada pelo acelerado processo de reestruturação dos mais importantes grupos empresariais atuantes no País, com o objetivo de adequarem-se aos padrões de concorrência globalizada.

Levantamento feito pela revista Exame (3.8.94) junto a 20 empresas de grande porte que enxugaram seus quadros de pessoal no período 1990-94, aponta a demissão de cerca de 170 mil funcionários, a maioria expressiva ao nível de gerência e de trabalhadores especializados.

É de se supor que uma parcela destes funcionários demitidos tenha sido absorvida na terceirização empreendida pelas empresas mencionadas, o que certamente ensejou um resultado final menor do que o total anunciado pela revista Exame.

Em que pese a este aspecto atenuante da terceirização com relação ao processo de reestruturação e reengenharia das empresas, é preciso considerar que:

- A lógica do processo de reestruturação e reengenharia está centrada na diminuição de custos mediante a adoção de novas tecnologias e sistemas poupadores de

mão-de-obra, o que limita , em nosso entendimento, o alcance da terceirização enquanto fator de compensação desta significativa redução do emprego; e

- Mesmo com a terceirização, os gerentes e trabalhadores qualificados demitidos pelas empresas têm uma redução real de seus vencimentos, dado que nesta nova situação (a de funcionários/empresários) terceirizados não conseguem manter os salários indiretos (assistência médica, seguro saúde, seguro de vida etc) percebidos em seus empregos de origem.

Trata-se, é bom que se reafirme, de apenas uma amostra do amplo processo de reestruturação na área empresarial, sendo importante enfatizar que este processo é permanente, a escalada de demissões está longe de ser suavizada e os postos de trabalho suprimidos tendem a não ser repostos.

Processo semelhante pode ser detectado no âmbito do Governo Federal, que vem empreendendo uma ampla redução do seu quadro de servidores a título de enxugamento e reestruturação organizacional, bases da denominada Reforma do Estado do Governo Federal.

Com a crise econômico-financeira dos estados e municípios, já podem ser identificadas experiências ou propostas de redução dos seus quadros de servidores (os temidos Programas de Demissões Voluntárias).

É importante mencionar que estes postos de trabalho não serão repostos, independentemente do volume e da qualidade dos serviços públicos requeridos pela população.

Acresce-se, ainda, que a questão do emprego ou, mais objetivamente, da expansão estrutural do desemprego, há de ser analisada em seus múltiplos aspectos de inserção do indivíduo na sociedade, evitando-se sua simples redução à análise das relações econômicas.

Nos dias de hoje, o trabalho assumiu uma característica de integração sócio-cultural do indivíduo na sua comunidade, transcendendo à relação de produção-venda

da força de trabalho – à medida que sua inserção no mercado o legitima perante o seu meio social.

A perda do posto de trabalho significa não somente um problema de grave natureza econômica, mas também a desqualificação como cidadão, participe nas relações sociais, culturais e políticas – vale dizer: o desemprego deve ser focado à luz de um processo de negação da cidadania.

Dessa maneira, a globalização e o desemprego constituem-se em temas recorrentes e predominantes na agenda das principais lideranças de entidades governamentais e não- governamentais, envolvidas com a formulação e adoção de políticas públicas que propiciem uma resposta objetiva a esta questão: como gerar ocupação econômica para a população em uma economia cuja dinâmica de crescimento está assentada na automação e, por conseguinte, na permanente e progressiva redução do emprego da mão-de-obra?

A questão do desemprego, em face do irreversível processo de globalização da economia e sociedade brasileiras, está relacionada com a emergência de uma nova era da economia capitalista, delimitando a transição da Revolução da Informação, cujo padrão de acumulação e os seus impactos nas relações (econômicas, sociais, políticas, culturais etc) afeta de forma radical a relação capital e trabalho até então prevalentes.

Nesse contexto, a promoção de políticas públicas e ações de alcance municipal assumem uma posição de destaque nas esferas pública e privada, à medida que o processo decisório de formulação de políticas públicas em nosso país ainda permanece centrado na promoção dos setores dinâmicos da economia – vale dizer: comprometido com o processo de consolidação/expansão desta nova era do capitalismo na economia local, a exemplo da análise feita por Oliveira (1980), à época do período do denominado “milagre” econômico brasileiro.

Sendo assim, impõe-se às lideranças das entidades governamentais e não governamentais a busca de alternativas de ação para este quadro caracterizado, de um lado, pela prevalência dos setores ditos dinâmicos da economia quanto às políticas e aos correspondentes recursos sob a responsabilidade do Governo Federal e, de outro,

premido pelo crescente número de desempregados e subempregados, marginalizados em face das características desta nova era do capitalismo contemporâneo.

De forma resumida, esta é a essência do tema denominado desenvolvimento local, que tem possibilitado uma ampla análise e procura alternativa de ação nos âmbitos regional e municipal, relacionados com o desenvolvimento de potencialidades econômicas que possibilitem a geração de emprego e renda para as suas respectivas populações carentes, as principais vítimas da marginalização e exclusão características desta era do capitalismo contemporâneo.

Esta busca de alternativas para o desenvolvimento local tem gerado uma ampla gama de iniciativas nos países que constituem a periferia da economia capitalista e, conseqüentemente, mais expostos a esta questão do desemprego.

Uma visão sintética desta busca de alternativas voltadas para o desenvolvimento local que possibilite a geração de emprego e renda para as populações carentes é apresentada por Coelho (1996), que enfatiza que os principais fundamentos ou prioridades adotados pelos governos municipais para o enfrentamento desta questão podem ser resumidos da seguinte forma:

- A resposta aos impactos da globalização sugere a necessidade de ações públicas locais, objetivando uma integração não subordinada, que privilegie as questões sociais e a construção do espaço da cidadania a partir de forças econômicas e sociais locais e regionais;
- A eliminação da tensão entre localidades está na constituição de novos arranjos políticos, financeiros e institucionais, capazes de possibilitar projetos locais e regionais;
- Os novos sujeitos destes processos – empreendedores locais, bancos e agências regionais, cooperativas, órgãos públicos locais e ONG's – devem fortalecer fóruns e outras formas de organização capazes de construir um pacto territorial local de forma democrática;
- Pensar a região como se pensa um país;

- Atuar no sentido de projetar regionalmente estratégias espaciais de modo a se contrapor aos efeitos perversos da globalização como a apartação sócioespacial, a ação predatória dos recursos naturais, a disseminação da miséria ocasionada pelo esvaziamento e fragmentação do território;
- Estruturação de políticas sócioeconômicas regionais que integrem os circuitos produtivos agrário e urbano;
- Capacitar agentes regionais – públicos e privados – para oferecerem opções de integração local/global que privilegie a utilização de recursos endógenos dos municípios/regiões;
- Criar e fortalecer iniciativas econômicas locais para melhorar a infraestrutura produtiva que permita aumentar suas escalas econômicas;
- Considerar que o desenvolvimento local consiste em potencializar o desenvolvimento sócioeconômico, tomando como base principal a mobilização de recursos humanos e financeiros locais, significando uma reorganização institucional que permita a acumulação local por meio de pequenos empreendimentos, do associativismo, do orientação da ação local à integração do mercado popular com o circuito de acumulação que surgem com a reestruturação econômica; e,
- Fortalecer o governo local como promotor do desenvolvimento e da participação organizada da comunidade.

Ainda de acordo com a análise feita por Coelho (1996), é possível delimitar o setor econômico diretamente relacionado com esta busca do desenvolvimento, bem como as formas de organização econômica que possibilitam o engajamento das populações carentes.

A terminologia adotada para a caracterização do setor econômico assume diversas expressões como: mercado informal, economia popular e mercado popular urbano.

As formas de organização econômica que possibilitam a participação das populações carentes são evidenciadas pelas cooperativas, microempresas e empresas domésticas.

Registre-se que este setor econômico representa o mais importante desafio político no contexto dos países periféricos do sistema capitalista, em face da crescente e explosiva questão que significa o desemprego, à medida ele atinge a maioria absoluta de suas respectivas populações.

A geração de emprego e renda mediante o fortalecimento dos pequenos empreendimentos locais vem evidenciando-se como a mais consistente e factível alternativa possível de ser engendrada nas economias capitalistas periféricas, sobretudo quando se consideram as limitações e restrições da ação dos seus respectivos governos centrais – âmbitos nacional e estadual – cujo foco de políticas, programas e projetos contemplam os setores dinâmicos da economia, conforme já foi abordado anteriormente.

Uma das questões que mais têm limitado a criação e a expansão dos pequenos empreendimentos locais cinge-se à disponibilidade de recursos financeiros necessários a esta categoria de empreendedores, uma vez que a atual estrutura de crédito e financiamento está basicamente dirigida para atender às demandas das empresas de médio e grande porte.

Predomina, portanto, uma série de leis, normas e procedimentos que regulam a concessão de crédito e de financiamento, que tornam praticamente excluídas as populações carentes com relação à questão do acesso aos recursos financeiros necessários para a criação/expansão de empreendimentos de pequeno porte.

Considera-se ainda que os fatores culturais e sociais têm criado uma verdadeira clivagem dentre as classes sociais nos países periféricos do capitalismo, agravando fortemente a destinação de recursos para o financiamento dos setores econômicos e de suas respectivas empresas ou empreendimentos.

4- O MICROCRÉDITO NO BRASIL

Segundo a cartilha do Comunidade Solidária elaborada em 2002, o Brasil foi um dos primeiros países no mundo a experimentar o microcrédito para o setor informal urbano. Em 1973, nos municípios de Recife e Salvador, por iniciativa e com assistência técnica da organização não governamental Accion Internacional, na época AITEC, e com a participação de entidades empresariais e bancos locais, foi criada a União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações, conhecidas como Programa UNO.

Além do Programa UNO, estão listadas abaixo algumas das experiências brasileiras da oferta de microcrédito ilustrativas da história do setor no Brasil, cuja antiguidade, institucionalidade e expressão no cenário nacional justificam as suas menções.

4.1 Programas de Microcrédito – A Oferta

4.1.1 Programa UNO

A UNO era uma organização não governamental especializada em microcrédito e capacitação para trabalhadores de baixa renda do setor informal, cujas operações eram lastreadas por uma espécie de “aval moral”. Os recursos iniciais vieram de doações internacionais, posteriormente, incrementados por outras linhas de crédito.

Concomitantemente à concessão do crédito, a UNO capacitava os clientes em temas básicos de gerenciamento. Além disso, produzia pesquisas sobre o perfil do microempresário informal e o impacto do crédito. Todo esse trabalho resultou no fomento ao associativismo, com a criação de cooperativas, associações de artesãos e grupos de compra. A UNO financiou milhares de pequenos empreendimentos, em Pernambuco, e na Bahia formou dezenas de profissionais especialistas em crédito para o setor informal e, durante muitos anos, foi a principal referência para a expansão dos programas de microcrédito na América Latina.

Apesar do êxito na área técnica, a UNO desaparece, após dezenas de anos de atuação, por não considerar a auto-sustentabilidade parte fundamental de suas políticas, o que poderia ter sido assegurado com base em medidas. A primeira, transformar as doações recebidas em patrimônio financeiro que pudesse ser emprestado a juros de mercado e, assim, gerar receitas e capitalizar a entidade. A segunda negociar com os parceiros a cobrança de juros reais em todas as linhas de crédito que operava, de modo a ter um ganho para a capitalização.

4.1.2 Rede CEAPE

A partir da experiência da Accio Internacional e de organizações não governamentais colombianas, a metodologia dos Grupos Solidários, que utiliza o aval solidário, foi replicada no Brasil. A primeira experiência ocorreu em Porto Alegre, em 1987, com o Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos Ana Terra (CEAPE/RS), instituído sob a forma de organização não governamental.

O Centro Ana Terra contou também com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento/BID e da Inter-American Foundation/IAF para a composição inicial de um *funding* (recursos para empréstimos). O sucesso do Centro resultou na sua reprodução em vários estados brasileiros totalizando, atualmente, doze Centros de Apoio aos Pequenos Empreendimentos.

Em 1990, foi criada a Federação de Apoio aos Pequenos Empreendimentos (FENAPE), hoje CEAPE nacional. Os CEAPes estão articulados na Rede CEAPE, de forma independente, mas adotam a mesma metodologia de crédito produtivo orientado, o mesmo princípio da sustentabilidade e a mesma orientação de apoio aos empreendedores excluídos do sistema financeiro, principalmente do setor informal.

A Rede CEAPE, ao longo desses anos, vem concedendo créditos individuais, com garantia de avalista, e em grupos solidários. Até 31.12.2001, a Rede CEAPE efetuou 343 mil operações de créditos, no valor total de R\$ 305,7 milhões.

4.1.3 O Banco da Mulher

Em 1989, o Banco da Mulher/Seção-Bahia, com apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância/UNICEF e do BID, inaugurou seu programa de microcrédito utilizando a metodologia de Grupos Solidários. Inicialmente, foi incorporada também a clientela masculina.

Atualmente, o Banco da Mulher forma uma rede com representação nos Estados do Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Amazonas, Minas Gerais e Rio de Janeiro, além da Bahia. O Banco é filiado ao Women's World Banking, que mantém filiados em diversos países.

Até setembro de 2001, o Banco da Mulher concedeu cerca de 9 mil créditos totalizando, aproximadamente, R\$ 6,7 milhões.

4.1.4 A Portosol

Em 1995, a Prefeitura de Porto Alegre, em parceria com entidades da sociedade civil, promoveu a criação da organização não governamental Portosol - Instituição Comunitária de Crédito. Teve início, então, a formação de um modelo institucional que vem sendo referência para a criação de várias entidades de microcrédito no País, baseadas na iniciativa do Poder Público e no controle pela sociedade civil e apoiadas no princípio da sustentabilidade das organizações.

Os recursos iniciais da Portosol vieram de doações da Prefeitura de Porto Alegre, do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, da Sociedade Alemã de cooperação técnica /GTZ, da Inter-american Foudation/IAF e de financiamentos BNDES e do SEBRAE/RS.

A Portosol vem concedendo créditos a pequenos empreendimentos tanto para capital de giro (adequação do fluxo de caixa do empreendimento de compra de matéria-prima), quanto ao capital fixo (compra de máquinas, equipamentos, reformas e ampliações das instalações do negócio). As garantias das operações baseiam-se em aval simples ou solidário, cheques e alienação de bens.

Até 31.12.2001, a Portosol realizou cerca de 28,5 mil operações de crédito, que somaram R\$ 38,7 milhões.

4.1.5 O Vivacred

O Vivacred foi criado em outubro de 1996, por iniciativa do movimento Viva Rio, com o objetivo de conceder crédito aos microemprendimentos de propriedade de pessoas de baixa renda das comunidades carentes do Rio de Janeiro.

Até o momento, foram instaladas quatro agências, sendo três localizadas nas favela da Rocinha, Maré e Rio das Pedras e outra destinada ao atendimento das comunidades do centro da cidade e zona sul do Rio de Janeiro.

O *funding* do VivaCred foi formado com recursos provenientes do BID/BNDES e Fininvest. Os empréstimos são destinados tanto para capital de giro quanto para investimento fixo.

O VivaCred, até 31.12.2001, realizou mais de 8,4 mil operações, emprestando aproximadamente R\$ 14 milhões.

4.1.6 O Programa de crédito Produtivo Popular

Em 1996, em sintonia com o Conselho da Comunidade Solidária e deflagrando o atual ciclo de desenvolvimento do microcrédito no Brasil, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e social/BNDES criou o Programa de Crédito Produtivo Popular com o objetivo de divulgar o conceito de microcrédito e promover a formação de uma ampla rede institucional, capaz de oferecer crédito aos pequenos empreendedores, formais e informais, possibilitando alternativas de investimento para a geração de ocupação e renda.

Além de atuar como instituição de “segunda linha”, provedora de recursos financeiros às instituições de microcrédito por meio do Programa de Crédito Produtivo

Popular, o BNDES vem fomentando a estruturação dessas instituições ao incentivar o estabelecimento de padrões gerenciais e organizacionais necessários ao seu melhor desempenho. Com esse objetivo, o BNDES criou o Programa de Desenvolvimento Institucional/PDI e tem investido no desenvolvimento de sistemas integrados de informações gerenciais e auditoria (operacional, financeira, contábil e de sistemas) específico para instituições de microcrédito, bem como no desenvolvimento de novas tecnologias, como sistemas de pontuação de crédito (*credit-scoring*) e serviços de classificação institucional (*rating*).

O BNDES começou atendendo a organizações não governamentais atuantes na área de microcrédito. A partir de 2001, o Banco passou também a apoiar Sociedades de Crédito ao Microempreendedor/SCM.

Até dezembro de 2001, o BNDES apoiou 31 instituições, sendo 28 entidades da sociedade civil e três Sociedades de Crédito ao Microempreendedor, tendo contratado R\$ 55,8 milhões.

4.1.7 O Programa SEBRAE de Microcrédito

O Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequena Empresa – SEBRAE iniciou sua atuação no setor de microcrédito com o objetivo de ampliar as oportunidades de acesso ao crédito para os pequenos empreendedores principalmente os informais.

Em outubro de 2001, o SEBRAE deu início ao seu Programa de Apoio ao Segmento de Microcrédito. Como instituição de “segunda linha” propõe a apoiar a criação e o fortalecimento de organizações de microcrédito, desde que adotem os princípios de independência e auto-sustentabilidade.

Dentre as modalidades de apoio, o Programa prevê a reestruturação das instituições; capacitação de recursos humanos; cessão de uso de sistema informatizado de gestão; prestação de serviços de consultoria; capacitação de lideranças comunitárias; dentre outros.

4.1.8 Caixa Econômica Federal

A Caixa Econômica Federal, que tem vocação para o atendimento às camadas de menor renda e atuação no mercado bancário de varejo, já iniciou sua estratégia de atuação no segmento de microfinanças. Estão em desenvolvimento experiências de parcerias com organizações não governamentais, que atuam como mandatárias da Caixa, nas cidades de Salvador e Rio de Janeiro por meio da ONG Moradia e Cidadania. A Caixa é responsável pela disponibilização de recursos financeiros e pelo risco das operações e as entidades pela metodologia de microcrédito.

A Caixa Econômica Federal relutou quando recebeu o convite do PNUD para implementar um Programa de Microfinanças para um número significativo de clientes pobres nos Estados da Bahia e do Rio de Janeiro. Em primeiro lugar, porque na maioria dos casos, a criação de uma instituição de microfinanças, separada da agência bancária e dedicada exclusivamente ao microcrédito tem provado ser desvantajoso (Bijus 2005). Neste sentido, a Caixa teve que adaptá-la e torná-la atrativa, para que os pobres pudessem se aproximar e se sentissem seguros e confortáveis em abrirem uma caderneta de poupança, além de poderem solicitar pequenos empréstimos. Para que essa política de desenvolvimento fosse possível, foi firmada uma parceria com a Organização Não Governamental “ONG Moradia e Cidadania” para operar o microcrédito autonomamente sem a ingerência da Caixa.

A ONG “Moradia e Cidadania” teve origem no Comitê da Ação da Cidadania dos Empregados da Caixa, formado em 1993 e responsável por iniciativas, como a oferta de cursos de datilografia, corte e costura e alfabetização de jovens e adultos em comunidades carentes. Com a constatação de que o caráter de personalidade jurídica ajudaria a levar os projetos adiante, permitindo a ampliação de suas atividades, o Movimento acabou se transformando em uma ONG, com abrangência nacional.

Em setembro de 2000, a Moradia e Cidadania passou a ser uma organização não governamental, sem fins lucrativos, que visa promover a Educação Digital, Alfabetização de Jovens e Adultos, Microcréditos, Moradia para baixíssima renda e ações emergenciais, apoiar e incentivar a educação, a cultura, a saúde, a geração de emprego, a defesa do meio ambiente, a assistência social e o combate à fome, à miséria

e a favor da contínua busca da melhoria da qualidade de vida das pessoas menos favorecidas. É importante ressaltar que a Organização trabalha em parceria com representantes da iniciativa privada e pública, assim como da sociedade civil.

Em 08 de outubro de 2001, foi qualificada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP.

Possuindo uma Coordenação Nacional sediada em Brasília e representações em todos os estados do território brasileiro, a “Moradia e Cidadania” busca atuar sem distinção de credo, raça, sexo, idade, profissão ou ideologias políticas.

4.1.9 Experiências Estaduais e Municipais

No âmbito dos governos estaduais e municipais, várias experiências de microcrédito estão sendo desenvolvidas, tanto por instituições de fomento quanto por instituições de “primeira linha”, que concedem o crédito diretamente ao tomador. As formas institucionais são bastante diversificadas, assim como as fontes de financiamento e as políticas de sustentabilidade.

Parte dessas experiências estão ligadas às políticas públicas de geração de ocupação e renda, sendo conhecidas pelo nome de “Bancos do Povo”. Em várias situações, os governos estaduais e municipais criam fundos públicos destinados especificamente ao microcrédito. Existem programas operacionalizados por órgãos públicos, por entidades criadas para esse fim e por meio de parcerias com a sociedade.

Hoje são muitas as iniciativas e cita-se apenas alguns exemplos: Banco do Povo Paulista, do Governo do Estado de São Paulo; Banco do Povo de Goiás, do Governo do Estado de Goiás; Banco do Povo de Juiz de Fora, da Prefeitura de Juiz de Fora; e o Creditralho, do Governo do Distrito Federal.

O Programa Creditralho foi instituído pela Secretaria de Estado de Trabalho do Distrito Federal destinado a propiciar condições favorecidas de acesso ao crédito a

microprodutores rurais e urbanos dos setores formal e informal, sendo os seguintes limites máximos de financiamentos:

- Carteira de Crédito Urbano - R\$ 10 mil para pessoa física, R\$ 20 mil para microempresa e empresa de pequeno porte e R\$ 50 mil para associações e cooperativas e,
- Carteira de Crédito Rural - R\$ 10 mil por produtor.

O CrediTrabalho é um programa de microcrédito da Secretaria de Trabalho voltado para o microempreendedor que não tem condições de pagar as altas taxas de juros cobradas pelos bancos e instituições financeiras ou não tem garantias reais para oferecer. O programa ainda presta assessoria gerencial e assistência técnica para os beneficiados. Objetivo é gerar ocupação e renda, contribuindo para a redução do índice de desemprego no Distrito Federal. É implementado pelos funcionários efetivos e comissionados da Secretaria e estagiários.

4.1.10 CrediAMIGO

O CrediAMIGO é o Programa de Microcrédito Produtivo e Orientado do Banco do Nordeste do Banco do Nordeste (BNB), que oferece pequenos empréstimos de maneira rápida e sem burocracia para microempreendedores que necessitem de dinheiro e orientação para investir em seu negócio.

O Programa permite o acesso da população de baixa renda ao crédito, evitando a dependência de agiotas que cobram altas taxas de juros. Isso é possível graças à metodologia de aval solidário, em que três a dez microempresários, interessados no crédito, formam um grupo que se responsabiliza pelo pagamento integral dos empréstimos. Daí o termo "solidário".

O tratamento dispensado ao cliente do CrediAMIGO é personalizado, feito no próprio local do empreendimento. O empréstimo é liberado de uma só vez em no máximo sete dias úteis após a solicitação. Os valores iniciais variam de R\$ 100,00 a 2.000,00, de acordo com a necessidade e o porte do negócio. Os empréstimos podem ser

renovados e evoluir até R\$ 8.000,00, dependendo da capacidade de pagamento e estrutura do negócio.

Além dos valores em dinheiro, o CrediAMIGO põe a disposição para seus clientes serviços de assessoria empresarial, para que eles possam integrar-se ao mercado de forma competitiva. Dessa forma, o progresso dos microempreendedores atendidos também é garantia de retorno dos empréstimos concedidos e do desenvolvimento da região Nordeste.

Em 17 de novembro de 2003, o Banco do Nordeste firmou parceria com o Instituto Nordeste Cidadania, com o objetivo de operacionalizar ao programa de microcrédito CrediAMIGO e a capacitação de seus clientes, já revisada para atender ao Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado - PNMPO.

Atualmente, o Instituto Nordeste Cidadania operacionaliza o Programa CrediAMIGO em toda a área de atuação do Banco do Nordeste, dispondo para tal de mais de mil colaboradores, dentre Assessores Administrativos, de Crédito, Coordenadores, de Recursos Humanos e Técnicos.

O Instituto é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Foi fundado em 1993 durante a Campanha Nacional de Combate à Fome, à Miséria e pela Vida, por iniciativa de funcionários do Banco do Nordeste, os quais, de forma voluntária, contribuem financeiramente e participam das suas atividades.

De acordo com o termo de parceria, são responsabilidades do Instituto a execução do Programa de Microcrédito CrediAMIGO, conforme plano de trabalho aprovado pelo Banco do Nordeste, zelando pela qualidade e eficiência das ações e serviços prestados, bem como a responsabilidade integral pela gestão administrativa de pessoal, inclusive a contratação e pagamento de pessoal.

Na operacionalização do crédito, o Instituto Nordeste Cidadania adota a metodologia de microcrédito produtivo orientado, que exige o relacionamento direto com os microempreendedores no local onde é executada a atividade econômica, o

atendimento dos empreendedores por pessoas treinadas com o fim de efetuar o levantamento sócio-econômico para definição das necessidades de crédito, e a prestação de orientação educativa sobre o planejamento do negócio.

Ficam como responsabilidades do Banco do Nordeste acompanhar, supervisionar e fiscalizar o cumprimento do termo de parceria, e proporcionar o apoio necessário ao Instituto Nordeste Cidadania para que seja alcançado o objeto do termo de parceria em toda a sua extensão. O Banco mantém como sua responsabilidade o deferimento das propostas de crédito que lhe forem encaminhadas e a liberação das parcelas concedidas diretamente aos beneficiários. Com esse modelo o Banco do Nordeste atua em primeiro piso.

4.2 Aspectos da Demanda do Microcrédito no Brasil e no Distrito Federal

Um estudo sobre a Demanda por Microcrédito¹¹ feito pela Caixa Econômica Federal em parceria com o PNUD e a OIT, em 2002, aproximou o número de pequenas empresas no Brasil, por Unidades da Federação e alguns outros critérios, usando informações do IBGE: a Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar (PNAD) de 1999, e a Pesquisa da Economia Informal Urbana (PEIU) de 1997. Posteriormente, filtrou-se esse total em função de hipóteses sobre a probabilidade de aceitação, ou não, dos pedidos de crédito de distintos clientes potenciais. O referido estudo apresenta uma estimativa dos volumes de demanda por microcrédito, assim como algumas reflexões sobre o provável comportamento dessa demanda no futuro previsível.

Definem-se pequenos empreendimentos como sendo as unidades produtivas cujo chefe é um trabalhador por conta própria ou um empregador que tem até 5 empregados. Na América Latina, as análises empíricas mostram uma associação muito forte entre empreendimentos muito pequenos e empreendimentos que não têm acesso a capital e nem, conseqüentemente, ao crédito regular do sistema financeiro. No Brasil essa associação também é validada por estudos realizados como esse da Caixa Econômica Federal.

¹¹ (Programa de Microcrédito no Brasil – Caixa Econômica Federal – 2002)

Os resultados gerais desse estudo são que existe um total máximo equivalente a 13,9 milhões de pequenos empreendimentos que são demandantes potenciais de microcrédito. Esse total é composto por 3,8 milhões de pequenos empreendimentos chefiados por mulheres e 9,7 milhões chefiados por homens.

Recorrendo a hipóteses razoáveis sobre a relação entre renda e probabilidade de aceitação da solicitação, deduziu-se que, em termos de números de clientes, ter-se-ia um total de 5,8 milhões de clientes exercendo demanda efetiva, dos quais 4,6 milhões seriam trabalhadores por conta própria e 1,2 milhão seriam pequenos empresários. Com isso, montante total da demanda por microcrédito pode atingir cerca de R\$ 11,4 bilhões, dos quais R\$ 7,4 bilhões seriam provenientes de unidades produtivas chefiadas por trabalhadores por conta própria, e R\$ 4 bilhões de unidades chefiadas por pequenos empregadores; um total impressionante que equivale a, aproximadamente, 1% do PIB do Brasil.

Segundo projeções oferecidas à OIT pelo IPEA, para esse estudo da Demanda por Microcrédito, no período de 2001-2010, a economia brasileira deverá crescer a um ritmo próximo de 3% ao ano. Tal cifra implica no fim da recessão e na continuação do vigoroso ritmo de geração de empregos no setor formal da economia, já percebido claramente no ano 2000.

Na medida em que a economia brasileira passa se manter diante da evolução dos mercados internacionais, tal situação terá dois efeitos opostos sobre as previsões de crescimento da demanda por microcrédito.

Primeiro, o número de demandantes deve diminuir. Existe ampla evidência, tanto para o Brasil como para outros países latino-americanos, que o emprego por conta própria e em microempresa representa, em termos macroeconômicos, um efeito compensatório dos eventos no mercado de trabalho formal¹². Por exemplo, em

¹² Existem casos, e todos nós conhecemos pelo menos um, de pessoas que saem do emprego formal por vontade própria. Isso acontece especialmente quando um assalariado do setor moderno acumula capital financeiro (poupança) e humano (conhecimento técnico) e acha, geralmente como razão, que é melhor usar os seus ativos investindo por conta própria que continuar como assalariado. Mas no caso mais

Camargo, Jatobá e Mezzera (1995) mostrou-se como, no período 1990-94, a queda do emprego industrial e, de forma mais geral, de assalariados com carteira de trabalho assinada, manifestou-se menos em desemprego aberto do que em termos de aumento da ponderação dos empregos por conta própria e em microempresas. Assim, é de se esperar que haja redução inicial no ritmo de expansão dos empregos objeto da política de microcrédito da CAIXA e que, posteriormente, possa até diminuir o seu número absoluto.

Em segundo lugar, em função desse efeito compensatório, devemos supor que a renda média dos trabalhadores do setor informal se incremente por duas razões. Uma é que à medida que aumenta o número de empregos “bons” e diminui o de empregos “ruins”, deve diminuir rapidamente o número dos piores empregos atuais. Assim, todos aqueles que estavam na faixa de renda inferior a R\$ 200,00 terão tendência a sumir, passando à faixa superior, e assim sucessivamente. Como foi assumido que as faixas mais baixas teriam taxas de rejeição muito altas, a média das solicitações de microcrédito aceitas tenderá a aumentar muito, e com ela a demanda efetiva por microcrédito.

Finalmente, pode-se supor que serão apresentadas muitas solicitações adicionais, na medida em que as expectativas de negócios, ainda nas faixas de pequenos empreendimentos, tornem-se muito melhores. Em Mezzera (1990), por exemplo, apresenta-se evidência empírica de que as vendas deste segmento dependem estreitamente da massa salarial do setor moderno, porque a produção do setor de pequenos empreendimentos é vendida, em parte, dentro do próprio setor, mas principalmente, aos assalariados do setor formal. O atual crescimento do número dos empregos formais e o esperado aumento dos salários reais nos próximos anos deve, então, manifestar-se numa melhoria significativa nas perspectivas econômicas do segmento de pequenos empreendimentos e um aumento correlato na demanda por crédito, tanto para capital de trabalho como para investimento.

freqüente se trata de pessoas que não acham e, no extremo, que perderam empregos no setor formal ou moderno.

4.2.1 Taxas de Mortalidade das Micro e Pequenas Empresas no Brasil

O SEBRAE promoveu a realização de pesquisa nacional, no primeiro trimestre de 2004, para a avaliação das taxas de mortalidade das micro e pequenas empresas brasileiras e os fatores causais da mortalidade, consolidadas para o Brasil e as cinco regiões, referentes às empresas constituídas e registradas nos anos de 2000, 2001 e 2002, com base em dados cadastrais das Juntas Comerciais Estaduais. Foram levantados dados e informações de empresas extintas e em atividade, cujos resultados são importantes para subsidiar o Sistema SEBRAE e os formuladores de políticas públicas no planejamento de ações e programas de apoio às MPE, especialmente levando-se em conta que são constituídas no Brasil, anualmente, em torno de 470 mil novas empresas.

As taxas de mortalidade verificadas para o Brasil e as regiões são apresentadas na tabela 1. As taxas consolidadas para o Brasil são as seguintes:

Tabela 1						
Taxa de Mortalidade por Região e Brasil – 2000 / 2002						
(%)						
Ano de Constituição	Regiões					Brasil
	Sudeste	Sul	Nordeste	Norte	Centro Oeste	
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 Nacional/2004

Nos levantamentos realizados sobre os fatores determinantes da mortalidade, foram avaliados os principais motivos que, na opinião dos empresários, levaram as empresas ao encerramento das atividades. A pesquisa de campo levantou, ainda, os fatores que explicam o sucesso nos negócios, ou seja, as condições que, estando

presentes na condução do empreendimento, contribuem para diminuir as causas de fracasso das empresas. Os fatores de sucesso são apresentados a seguir, antecipando a discussão das causas do fechamento apontadas nas entrevistas.

Para o melhor entendimento, os fatores de sucesso apontados pelos empresários foram agrupados segundo três características comuns: 1) habilidades gerenciais; 2) capacidade empreendedora; e 3) logística operacional.

1- Os primeiros dois fatores apontados integram as chamadas Habilidades Gerenciais, que refletem a preparação do empresário para interagir com o mercado em que atua e a competência para bem conduzir o seu negócio. A tabela 2 mostra os dois fatores, com a informação sobre o percentual de empresários que responderam a cada um deles (as questões admitiam mais de uma resposta):

Tabela 2		
Fatores condicionantes do sucesso empresarial, segundo as habilidades gerenciais.		
Categoria	Fatores de Sucesso	Percentual de Empresários
Habilidades Gerenciais	Bom conhecimento do mercado onde atua	49,4%
Habilidades Gerenciais	Boa estratégia de vendas	48%

Fonte: SEBRAE Nacional/2004

Os fatores acima foram considerados os mais importantes entre todas as indicações dos empresários sobre os condicionantes de sucesso nos negócios, alcançando 49% e 48% de respostas. Eles indicam que, para se obter o sucesso nas vendas, o empresário deve ter bom conhecimento do mercado, que pode ser traduzido em alguns aspectos fundamentais da condução dos negócios, como, por exemplo conhecer a clientela potencial e quais produtos eles procuram, avaliar e procurar as melhores fontes para a aquisição dos bens para a formação do estoque da empresa, entre outros. Ademais, como indica o segundo fator, o empresário deve ter conhecimentos sobre a melhor forma de colocar os produtos à venda, envolvendo diversos quesitos,

como a definição de preços de comercialização compatíveis com o perfil do mercado, estratégias de promoções das mercadorias e serviços, marketing etc.

2- Um segundo conjunto de fatores, representando uma importante condicionante no sucesso do empresário, foi reunido na categoria Capacidade Empreendedora, formando um grupo de atributos que destacam a criatividade, a perseverança e a coragem de assumir riscos no negócio, conforme Tabela 3:

Tabela 3		
Fatores condicionantes de sucesso, segundo a Capacidade Empreendedora		
Categoria	Fatores de Sucesso	Percentual de Empresários
Capacidade Empreendedora	Criatividade do empresário	31%
	Aproveitamento das oportunidades de negócios	29%
	Empresário com perseverança	28%
	Capacidade de liderança	25%

Fonte: SEBRAE Nacional/2004

Os fatores de sucesso nessa categoria refletem a disposição e a capacidade empresarial para comandar o empreendimento, permitindo, por meio de habilidades naturais, descobrir as melhores oportunidades de negócios, assumir os riscos envolvidos no investimento de recursos financeiros e humanos em uma nova empresa e conduzir os negócios em meio a adversidades e dificuldades que surgem no dia-a-dia empresarial. As habilidades relativas à capacidade empreendedora não podem ser adquiridas, sendo possível, contudo, seu aprimoramento com novos conhecimentos e técnicas de liderança e de gestão.

3- O terceiro conjunto de fatores determinantes do sucesso representa a Logística Operacional do empresário, fornecendo as bases para a criação, sustentação e crescimento da atividade empresarial, conforme mostra a tabela 4:

Tabela 4		
Fatores condicionantes de sucesso, segundo a Logística Operacional.		
Categoria	Fatores de Sucesso	Percentual de Empresários
Logística Operacional	Escolha de um bom administrador	31%
	Uso de capital próprio	29%
	Reinvestimento dos lucros na empresa	23%
	Acesso a novas tecnologias	17%

Fonte: SEBRAE Nacional/2004

Os pontos indicados representam a capacidade do empresário de utilizar de forma eficiente alguns dos mais importantes fatores de produção utilizados na atividade empresarial, ou seja, o capital, o trabalho especializado, e recursos tecnológicos disponíveis, reunindo-os na atividade produtiva ou comercial da empresa para a obtenção dos melhores resultados.

Os percentuais de empresários que consideraram os fatores relacionados à logística operacional como sendo importantes para o sucesso dos negócios encontram-se pouco abaixo dos que responderam a respeito da importância da habilidade capacidade empreendedora.

Pode-se concluir, com os resultados das respostas às três categorias de fatores considerados importantes para o sucesso nos negócios, que os fatores relativos às habilidades gerenciais ocupam lugar de destaque entre os condicionantes do sucesso empresarial, seguidos da capacidade empreendedora e da logística operacional.

Uma parcela dos empresários que encerraram as atividades da empresa foi entrevistada pela pesquisa, possibilitando a avaliação das principais causas da mortalidade precoce das empresas. Foram apresentadas doze questões para escolha dos entrevistados, associadas às dificuldades na condução dos negócios. As questões foram agrupadas, na análise a seguir, segundo as características comuns que apresentam.

Na opinião dos empresários que encerraram as atividades, conforme se observa na tabela 5, encontram-se em primeiro lugar entre as causas do fracasso questões relacionada a falhas gerenciais na condução dos negócios, expressas nas razões: falta de capital de giro (indicando descontrole de fluxo de caixa), problemas financeiros (situação de alto endividamento), ponto inadequado (falhas no planejamento inicial) e falta de conhecimentos gerenciais.

Em segundo lugar, predominam as causas econômicas conjunturais, como falta de clientes, maus pagadores e recessão econômica no País, sendo que o fator “falta de clientes” pressupõe, também, falhas no planejamento inicial da empresa. Outra causa indicada, com 14% de citações, refere-se à falta de crédito bancário.

Tabela 5		
Causas das dificuldades e razões para o fechamento das empresas		
Ranking	Dificuldades/Razões	Percentual de empresários que responderam
1º	Falta de capital de giro	42%
2º	Falta de clientes	25%
3º	Problemas Financeiros	21%
4º	Maus pagadores	16%
5º	Falta de crédito bancário	14%
6º	Recessão econômica do País	14%
7º	Outra razão	14%
8º	Ponto/local inadequado	8%
9º	Falta de conhecimentos gerenciais	7%
10º	Problemas com a fiscalização	6%
11º	Falta de mão-de-obra qualificada	5%
12º	Instalações inadequadas	3%
13º	Carga Tributária elevada	1%

Fonte: SEBRAE Nacional/2004

Os dados da pesquisa permitem concluir que as causas da alta mortalidade das empresas no Brasil estão fortemente relacionadas, em primeiro lugar, a falhas gerenciais na condução dos negócios, seguida de causas econômicas conjunturais e tributação.

As falhas gerenciais, por sua vez, podem ser relacionadas à falta de planejamento, orientação, capacitação e acompanhamento na abertura do negócio, levando o empresário a não avaliar de forma correta, previamente, dados importantes para o sucesso do empreendimento, como a existência de concorrência nas proximidades do ponto escolhido, a presença potencial de consumidores, dentre outros fatores.

A maior parte das Instituições de Microcrédito oferecem, muitas vezes em parceria com o próprio SEBRAE no que se refere à capacitação, o modelo de gestão fundamentado no tripé metodológico do crédito orientado os pilares de orientação, capacitação e acompanhamento, para tentar minimizar os problemas citados acima na pesquisa.

4.2.2 Aspectos Sócio-Econômicos da Demanda por Microcrédito no Distrito Federal

Em virtude de o Distrito Federal ser limitado territorialmente para desenvolver de forma extensiva as atividades do setor primário e de não dispor de muitas opções para industrializar-se sem comprometer o seu meio ambiente – e em face de Brasília, como capital do País desempenhar preponderantemente funções institucional-administrativas; a atividade econômica da população encontra-se concentrada na prestação de serviços (55,8%), nas administrações federal e local (19,3%), no comércio (16,9%), contra apenas 7,1% na indústria e não chegando a um por cento na agropecuária (Tabela 6).

O contingente de pessoas ocupadas em dezembro 2005, foi estimado em 1.012,0 enquanto a massa de desempregados era de 218,9, apresentando uma taxa de desemprego de 17,8% (dados da PED).

Tabela 6 - Perfil Ocupacional da População Ocupada segundo os Setores de Atividades - Distrito Federal - Dezembro –2005

Setores de Atividades	Ocupados (em mil)
Industria de Transformação	35,6
Construção Civil	36,4
Comércio	171,1
Serviços	564,8
Administração Pública	195,3
Outros (1)	8,8
Total	1.012,0

Fonte: PED/DF (Convênio: TEM/FAT, STb/GDF, DIEESE e SEADE/SP)

Dados elaborados pela STb/DIP/GEPES

(1) Inclui os trabalhadores do Setor agropecuário, de embaixadas, consulados e representações políticas.

Tabela 7 - População Economicamente Ativa, Número de Ocupados, Desempregados e Taxa de Desemprego - Distrito Federal – 2005

Indicadores	Quantidade
População Economicamente Ativa (em mil)	1.230,9
Ocupados (em mil)	1.012,0
Desempregados (em mil)	218,9
Aberto (em mil)	146,7
Oculto pelo Trabalho Precário (em mil)	39,4
Oculto pelo Desalento (em mil)	32,8
Taxa de Desemprego Total (%)	17,8
Aberto (%)	11,9
Oculto pelo Trabalho Precário (%)	3,2
Oculto pelo Desalento (%)	2,7

Fonte: DIEESE/SEADE-SP/MT E-FAT/STb-GDF - PED-DF – Pesquisa de Emprego e Desemprego no DistritoFederal

A renda média domiciliar bruta mensal no Distrito Federal era da ordem de 9,0 Salários Mínimos - SM em 2004. As maiores rendas (em Salários Mínimos - SM) foram detectadas no Lago Sul (43,4), Lago Norte (34,3), Sudoeste/Octogonal (24,1) e Brasília (19,3). Isto se deve entre outros, ao fato de residirem nestas localidades, os dirigentes do país, funcionários públicos graduados, profissionais liberais, comerciantes, que percebem rendimentos mais elevados. Por outro lado, as menores rendas estão em Itapoã (1,6), na SCIA – Estrutural (1,9 SM) e Varjão (2,8SM), em função das suas próprias condições de invasões e assentamentos (Tabela 8).

De forma similar as maiores rendas domiciliares per capita são encontradas no Lago Sul (10,8 SM), Lago Norte (7,8 SM), Sudoeste/Octogonal (8,6SM) e Brasília (6,8SM). As menores são de Itapoá e SCIA - Estrutural (0,4SM).

Analisando a distribuição da renda domiciliar mensal segundo as classes, as mais significativas são as classes de renda de 2 a 5 e de 5 a 10 Salários Mínimos – SM, com 20,1% e 23,7% dos domicílios.

Tabela 8 - Renda Média Domiciliar Mensal e Renda Domiciliar Per Capita Mensal Segundo as Regiões Administrativas - Distrito Federal - 2004

Em Salários Mínimos

Distrito Federal e Regiões Administrativas	Renda Domiciliar Mensal	Renda Per Capita Mensal
Distrito Federal	9,0	2,4
RA I – Brasília	19,3	6,8
RA II -Gama	6,0	1,6
RA III - Taguatinga	9,6	2,5
RA IV - Brazlândia	3,4	0,8
RA V - Sobradinho	9,2	2,4
RA VI- Planaltina	3,2	0,8
RA VII - Paranoá	5,2	1,2
RA VIII - Núcleo Bandeirante	8,3	2,4
RA IX - Ceilândia	4,7	1,2
RA X - Guará	12,3	3,3
RA XI - Cruzeiro	12,1	3,1
RA XII- Samambaia	4,0	1,0
RA XIII - Santa Maria	3,7	0,9
RA XIV - São Sebastião	5,2	1,4
RA XV - Recanto das Emas	3,9	0,9
RA XVI - Lago Sul	43,4	10,8
RA XVII - Riacho Fundo	5,9	1,5
RA XVIII - Lago Norte	34,3	7,8

RA XIX - Candangolândia	8,3	2,2
RA XX - Águas Claras	12,4	3,3
RA XXI - Riacho Fundo II	3,3	0,9
RA XXII – Sudoeste/Octogonal	24,1	8,6
RA XIII - Varjão	2,8	0,8
RA XXIV - Park Way	19,6	4,9
RA XXV - SCIA (Estrutural)	1,9	0,4
RA XXVI - Sobradinho II	6,5	1,7
RA XXVIII - Itapoã	1,6	0,4

Fonte: SEPLAN/CODEPLAN – Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – PDAD

(1) Para a Região Administrativa XXVII Jardim Botânico não existem informações por ter sido criada após o término da pesquisa.

(2) A Região Administrativa XXIX SIA foi criada em 2005 e não possui unidades residenciais

Diante dos dados apresentados, podemos concluir que existe uma demanda potencial para os programas de microcrédito no Distrito Federal que possui um contingente de mais de 200 mil pessoas desempregadas ou exercendo trabalho precário no Distrito Federal, faixa da população esta que recebe como renda familiar menos de 5 salários mínimos morando nas cidades satélites, periferia de Brasília. Esse é o público-alvo dos programas de microcrédito que devem ser implementados para proporcionar o real acesso não só ao crédito, mas também, orientação, capacitação e acompanhamento durante todo o processo de obtenção do financiamento e gerenciamento dos recursos na geração de trabalho e renda.

5. ESTUDO COMPARATIVO: PROGRAMA SALA DO EMPREENDEDOR E PROGRAMA PROVIDÊNCIA PARA ELEVAR A RENDA FAMILIAR

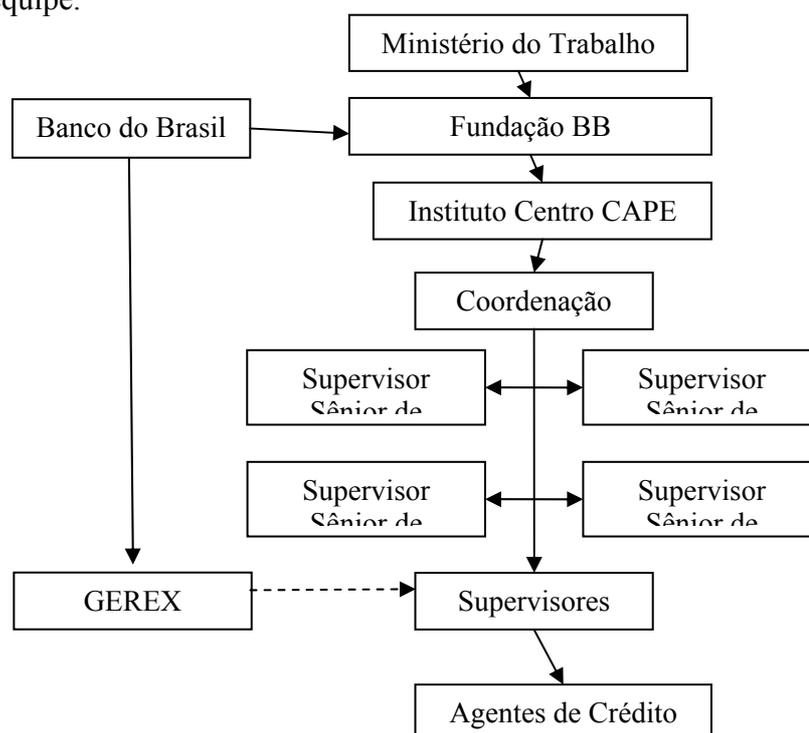
Nesse capítulo se apresentará o programa Sala do Empreendedor, bem como o Programa Providência para a Elevação da Renda Familiar, além, é claro, do estudo comparativo dos modelos de gestão dos referidos programas, com bases nas variáveis indicadas na metodologia.

5.1 Projeto Sala do Empreendedor

O Projeto Sala do Empreendedor que fazia parte do Programa Brasil Empreendedor, do PPA- Plano Plurianual – do segundo Governo de Fernando Henrique Cardoso, durante o período de 1998 a 2003, foi um caso de formulação de um sistema de atendimento de microcrédito feito por uma OSCIP que foi introduzido dentro de Agências Bancárias de uma Instituição Financeira - o Banco do Brasil - pela mesma OSCIP - o Instituto Centro Cape.

5.1.1 Organograma da Sala do Empreendedor

O organograma da Sala do Empreendedor teve, por objetivo, propiciar um processo racional de supervisão e acompanhamento das atividades, buscou diminuir os ruídos de comunicação e definir melhor as responsabilidades e funções de cada nível hierárquico da equipe.



5.1.2 Agentes implementadores e respectivos processos decisórios

Ministério do Trabalho

- Financiar o Projeto;
- Avaliar o Programa;
- Divulgar as Salas do Empreendedor.

Fundação Banco do Brasil

- Coordenar o Programa;
- Acompanhar e avaliar o programa;
- Assinar os convênios com os executores;
- Divulgar as Salas do Empreendedor.

Banco do Brasil

- Gerenciar e tornar disponível os recursos financeiros, a serem fornecidos na forma de crédito aos clientes do projeto;
- Divulgar os serviços das Salas do Empreendedor;
- Manter as Coordenações e Supervisões do Instituto Centro CAPE informadas, em tempo real, sobre as linhas de crédito disponíveis, suas condições e sobre o andamento dos processos para liberação de crédito encaminhados para a aprovação nas EQESP's e Agências do Banco do Brasil;
- Fornecer todo o material de escritório, de uso das Salas do Empreendedor, incluindo suprimentos de informática, fotocópias, formulários e material de escritório em geral;
- Acompanhar, junto com o Instituto Centro CAPE, o andamento das Salas do Empreendedor;
- Propor ajustes e adaptações necessárias ao bom andamento das Salas do Empreendedor;
- Fornecer a infra-estrutura física necessária ao funcionamento das Salas do Empreendedor, incluindo o espaço físico, equipamento de informática, mobiliário e linhas telefônicas para ligações locais e interurbanas, em número suficiente;

- Fornecer recursos financeiros para transporte, alimentação e hospedagem para Agentes de Crédito quando estes estiverem em viagem para atendimento itinerante;
- Propor o dimensionamento do quadro de funcionários do INSTITUTO CENTRO CAPE alocados em cada Sala, em função das metas previstas e/ou realizadas;
- Propor a redução ou ampliação das atividades correlatas à função dos agentes de crédito e Supervisores;
- Propor ativação ou desativação das Salas;
- Fornecer recursos humanos, provenientes de seu corpo de colaboradores (GEREX's), para cada Sala do Empreendedor com as seguintes funções:

GEREX

- Promover a integração do programa;
- Promover a integração entre as Salas do Empreendedor e a rede de agências do Banco do Brasil e Equipes de Especialistas - EQESP's;
- Definir, juntamente com os Supervisores do Instituto Centro CAPE, as ações estratégicas para a busca de demanda junto ao público alvo;
- Consultar nos sistemas de informação do Banco do Brasil as situações cadastrais dos clientes da Sala do Empreendedor;
- Participar e discutir as propostas de crédito, apresentadas pelos Agentes de Crédito nos comitês de crédito internos das Salas do Empreendedor;
- Participar, discutir e sugerir processos de movimentação de recursos humanos alocados nas Salas do Empreendedor pelo Instituto Centro CAPE com os Coordenadores e Supervisores do Instituto Centro CAPE;
- Informar, mensalmente, às Superintendências Estaduais do Banco do Brasil sobre a situação operacional das Salas do Empreendedor.

Instituto Centro CAPE

- Gerenciar e tornar disponível os recursos humanos e a tecnologia de orientação;
- Divulgar, mediante visitas de prospecção realizadas pelos recursos humanos do Instituto Centro CAPE, os serviços e as Salas do Empreendedor;
- Acompanhar a qualidade da carteira de crédito, informando ao Banco do Brasil sobre possíveis problemas detectados em relação àqueles clientes para quem o Instituto Centro CAPE promovesse ações de serviços de acompanhamento;
- Fornecer todo o material para uso nos serviços de capacitação executados pelo Instituto Centro CAPE;
- Propor ajustes e adaptações necessárias ao bom andamento das Salas do Empreendedor;
- Fornecer recursos humanos qualificados necessários ao funcionamento das Salas do Empreendedor;
- Propor o dimensionamento do quadro de funcionários do INSTITUTO CENTRO CAPE alocados em cada Sala, em função das metas previstas e/ou realizadas;
- Propor a redução ou ampliação das atividades correlatas à função dos agentes de crédito e Supervisores;
- Propor ativação ou desativação das Salas;
- Operacionalizar o programa mediante seu corpo de funcionários, conforme responsabilidade de cada cargo especificado abaixo:

A. Coordenador Nacional

- Promover a integração do programa;
- Supervisionar o trabalho dos Agentes de Crédito e Supervisores estaduais;
- Acompanhar, sistematicamente, os dados referentes às Salas do Empreendedor;
- Acompanhar a qualidade de todos os serviços prestados pelas Salas do Empreendedor;
- Fornecer, mensalmente, à Fundação Banco do Brasil, informações sobre as Salas do Empreendedor;
- Replanejar e ajustar as Salas do Empreendedor, de acordo com as demandas;

- Tornar disponível ao Banco do Brasil profissionais capacitados para as funções, desde que informado com prazo hábil para selecioná-los e prepará-los;
- Acompanhar a qualidade da carteira de crédito informando ao Banco do Brasil sobre possíveis problemas detectados naqueles clientes para os quais o Instituto Centro CAPE promovesse ações de serviços de acompanhamento;
- Autorizar, conforme solicitação dos parceiros e demais coordenações e supervisões, os processos de movimentação de recursos humanos, tais como contratação, demissão, promoção, transferências e concessão de férias;
- Autorizar, juntamente com a Presidência do Instituto Centro CAPE, os desembolsos de recursos financeiros, de acordo com dotação orçamentária prevista;

B. Supervisor Sênior de Capacitação

- Controlar e acompanhar, sistematicamente, todas as ações que impliquem treinamentos e consultorias;
- Controlar e prover recursos materiais e humanos para a realização destas atividades;
- Receber, criticar e aprovar os relatórios dos consultores e organizar os dados e informações para a prestação de contas financeira.

C. Supervisor Sênior de Operações

- Acompanhar as ações burocráticas necessárias para o funcionamento do projeto como um todo;
- Receber e dar andamento a solicitações de cunho administrativo, tais como adiantamento de viagem, adiantamento para aquisição de vales-transporte, renovação de cartões de Sedex, emissão de autorizações de pagamento.

D. Supervisor Sênior de Qualidade

- Controlar, sistematicamente, a qualidade de todos os serviços da Sala;
- Verificar a conformidade do desenvolvimento das ações com as normas e padrões estabelecidos pelos parceiros do projeto;
- Verificar a efetividade da metodologia do crédito assistido para os clientes da Sala do Empreendedor.

E. Supervisor Sênior de Recursos Humanos

- Realizar e acompanhar as ações referentes às movimentações de recursos humanos alocados no projeto envolvendo contratação, demissão, substituição, promoção e transferência.

F. Supervisor Estadual

- Buscar estratégias de melhoria contínua do desempenho das Salas da sua região nos mercados, com os Agentes, com os GEREX's e as Superintendências;
- Verificar a qualidade do trabalho realizado e das informações fornecidas pelas Salas do seu Estado, inclusive em relação ao sistema operacional;
- Atender e informar as Superintendências Estaduais do Banco do Brasil a respeito do andamento das Salas sob sua supervisão;
- Redigir e encaminhar, mensalmente, à Coordenação Nacional relatório consolidado por Estado;
- Encaminhar, mensalmente, à Superintendência Estadual, relatório consolidado do Estado;
- Organizar a realização dos treinamentos e/ou consultorias preventivas em especial do Crédito Produtivo Popular, o que ainda está em seu começo e, com certeza, levará alguns anos até ganhar um grau de consistência minimamente aceitável. Além dessas, outras ações deverão ser efetivadas, de forma a permitir a permanente inclusão social dos trabalhadores do setor informal.

Programas como cooperativismo, a assistência técnica e o apoio à comercialização deverão se tornar mais corriqueiros nos próximos anos, da mesma forma como os de formação de redes de microempresas.

- Controlar horários, faltas dos funcionários do Instituto Centro CAPE, admissões, demissões e treinamento de novos Agentes;
- Monitorar, regularmente, as Salas de seu Estado, verificando a qualidade e a veracidade das informações cadastradas no sistema;
- Integrar os parceiros envolvidos no projeto, especialmente Agentes, GEREX's, Superintendências Regionais e Estaduais, Comissões Municipais de Emprego e outros parceiros estratégicos locais;
- Responsabilizar-se pela administração de pessoal das Salas, tomando todas as decisões necessárias para o pleno funcionamento e qualidade das atividades desempenhadas pela equipe do INSTITUTO CENTRO CAPE;
- Distribuir tarefas para os Agentes de Crédito;
- Acompanhar os processos dos clientes dentro e fora da Sala;
- Manter o Coordenador Nacional atualizado quanto às atividades, reuniões com a Superintendência do Banco do Brasil e outras informações;
- Participar e discutir as propostas de créditos, apresentadas pelos Agentes de Crédito nos comitês de crédito internos das Salas do Empreendedor;
- Distribuir vale-transporte aos agentes de crédito;
- Fazer todos os controles estatísticos.

G. Agentes de Crédito

- Acompanhar os processos dos clientes dentro e fora da Sala;
- Controlar o acompanhamento dos créditos concedidos;
- Organizar a realização dos treinamentos e/ou consultorias preventivas;
- Atender o cliente e repassar-lhes as informações;
- Preencher os formulários;
- Encaminhar processos, para verificação das restrições cadastrais no Banco do Brasil e simulação de limite de crédito;

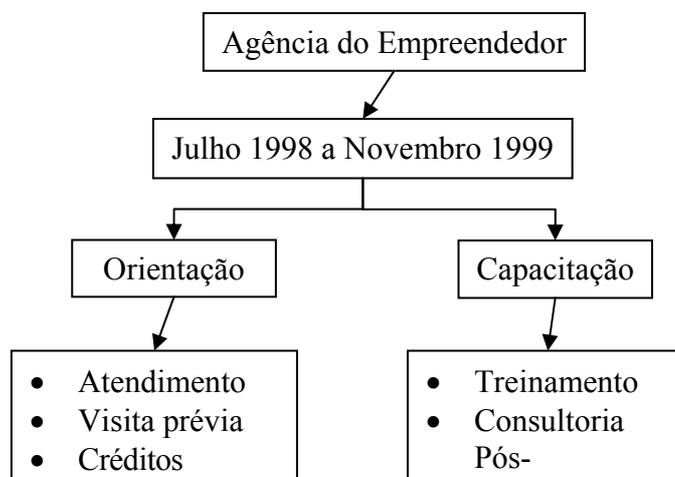
- Visitar o cliente e recolher as informações restantes;
- Analisar a capacidade de pagamento;
- Participar, apresentar e discutir as propostas de créditos nos comitês de crédito internos das Salas do Empreendedor;
- Encaminhar os clientes para o treinamento;
- Receber e conferir o Plano de Negócios e documentação dos clientes;
- Acompanhar a liberação do crédito no Banco do Brasil;
- Acompanhar, mensalmente o cliente, mediante consulta ao Banco do Brasil e/ou mediante os relatórios de consultoria preventiva;
- Alimentar diariamente, o sistema de gestão operacional com os dados referentes aos atendimentos e atividades de sua responsabilidade.

5.1.3 Fluxogramas das operações de crédito – Modelo de Gestão

Desde o início de sua execução, o projeto Sala do Empreendedor passou por uma série de alterações.

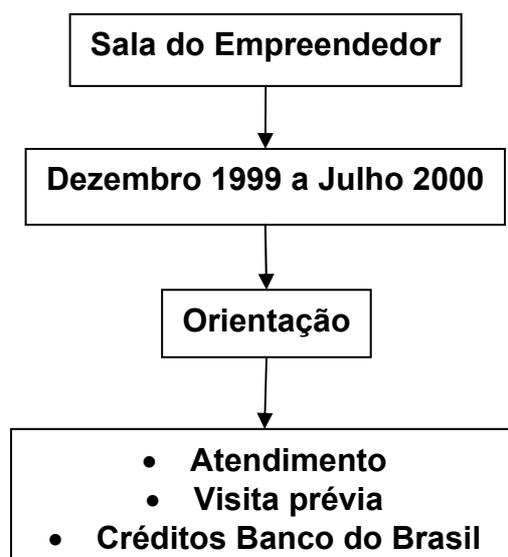
Fase 1

Na Fase 1 do projeto, era realizado todo o trabalho de orientação e capacitação. O acompanhamento era realizado pelos Agentes de Crédito, sem metas específicas. Todas as fases do crédito assistido eram realizadas, somente o aval solidário não era adotado como uma tecnologia de microcrédito. A relação de parceria era de igual para igual entre as instituições: MTE, Banco do Brasil e ICCAPE.



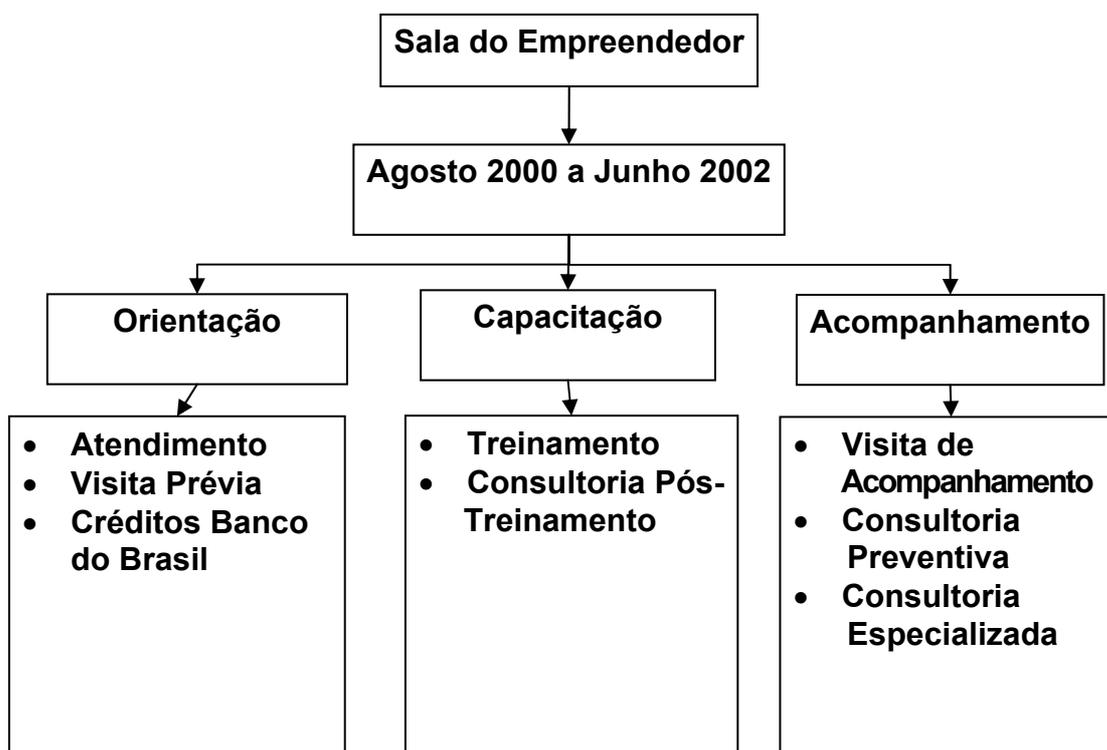
Fase 2

A Fase 2 do projeto foi transitória e baseou-se somente no trabalho de orientação. O projeto passou a ser custeado pelo Banco do Brasil, que eliminou várias etapas do crédito assistido. A questão da conscientização da necessidade do crédito ficava sob a responsabilidade exclusiva dos Agentes de Crédito. A relação não era mais de parceria, e sim de prestação de serviços.



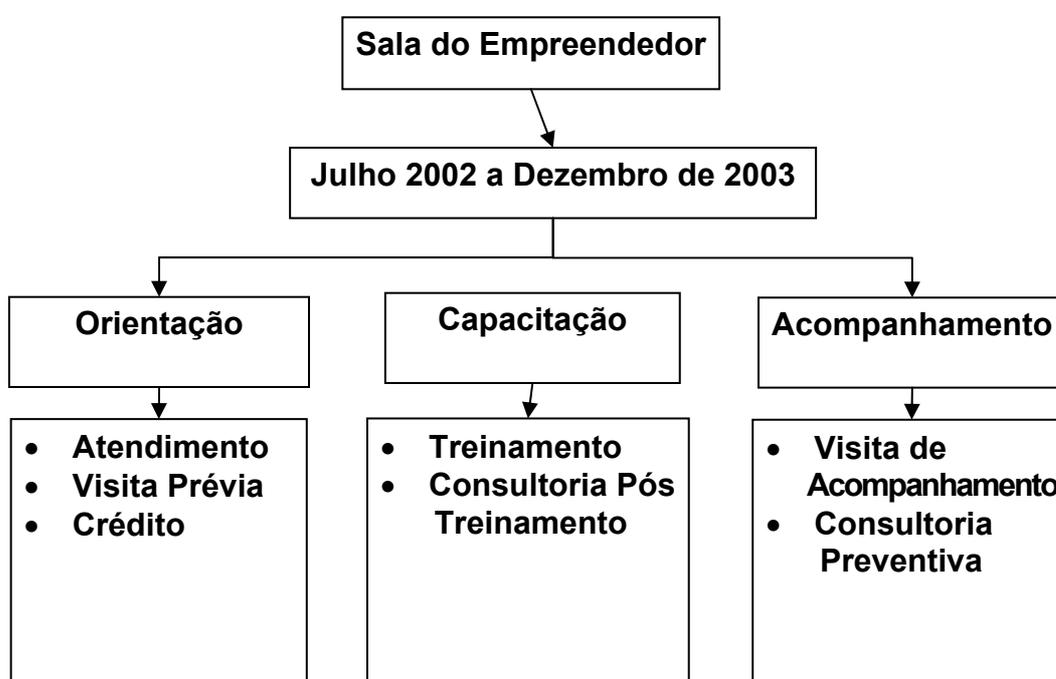
Fase 3

Na Fase 3, o projeto voltou a ser custeado pelo Ministério do Trabalho, momento em que foram acrescentados os serviços de acompanhamento e restabelecidos os serviços de capacitação, além dos de orientação. Esta fase foi de consolidação do modelo de crédito assistido, tendo como principal característica adoção de um programa completo de atendimento ao cliente. A responsabilidade pela conscientização passou a ser dividida entre Agentes de Crédito e consultores, ampliando-se além do momento da concessão do crédito, acompanhando o cliente por todo o período do financiamento. A relação voltou a ser “teoricamente” de parceria, mas, “na prática”, o Banco encarava a OSCIP como uma mera prestadora de serviços.



Fase 4

A Fase 4 do projeto apresentou alteração no serviço de acompanhamento, primeiramente pela exclusão da consultoria especializada e posteriormente da visita de acompanhamento. Todos os objetivos deste serviço foram realizados exclusivamente pela consultoria preventiva. Mais uma vez o Banco aceitou o cumprimento de todas as etapas do crédito assistido apenas pelo fato de o projeto estar sendo custeado pelo Ministério do Trabalho e Emprego. Mas a relação entre os funcionários da OSCIP e o Banco era de prestação de serviço com o objetivo do cumprimento de metas.



5.1.4 Crédito Orientado

Ao longo do tempo a Sala do Empreendedor buscou aprimorar e fortalecer o modelo de "Crédito Assistido ou Orientado", obtendo um elevado grau de sucesso em sua proposta. Porém esta mesma evolução mostrou que existiam, entre os empreendedores que buscavam a Sala do Empreendedor, aqueles que já possuíam uma vasta experiência empresarial e sólida formação gerencial e que, muitas vezes, optavam por não participar do processo do crédito assistido como um todo, mas não abriam mão de uma etapa ou outra, principalmente da etapa de orientação.

Esta opção se deveu ao fato de que as ações desenvolvidas na etapa de orientação forneciam maior segurança ao empreendedor e ao Banco do Brasil, pois todas as dúvidas eram esclarecidas e o relacionamento entre instituição financeira e cliente era fortalecido, uma vez que o empreendimento era visitado por um agentes de crédito.

A estes motivos somou-se o fato de que a Sala do Empreendedor era especializada em operações de crédito, fornecia uma informação de qualidade, bem como agilizava o processo de liberação do financiamento.

Em 2002 a Sala do Empreendedor adotou um modelo mais amplo de prestação de serviços aos empreendedores e configurou-se como um espaço destinado a fornecê-los soluções que viabilizassem o fornecimento do crédito, ainda dentro do modelo do crédito assistido, porém, flexibilizando o processo. Ou seja, eram fornecidos, ao empreendedor apenas aqueles serviços que lhe fossem adequados de forma que este não tinha que se submeter as fases do processo nas quais ele já possuía competências próprias e comprovadas, tornando, assim, o processo mais ágil.

Este modelo buscou, ainda, fornecer ao empreendedor a oportunidade de encontrar na Sala do Empreendedor, um suporte para o desenvolvimento do seu empreendimento, independentemente se, ao final deste processo, ele faria uso de uma linha de crédito ou não. Esta nova definição da Sala do Empreendedor, como uma central de serviços, trouxe uma nova fronteira de possibilidades e se diferenciou de outros serviços semelhantes, uma vez que dispunha dentro do seu portfólio de produtos, o crédito, ou seja, os recursos financeiros necessários a alavancagem dos empreendimentos. Desta forma, a Sala do Empreendedor teve uma oportunidade única de desenvolver nas pessoas, que formam a riqueza desta nação, as suas próprias competências empreendedoras, competências empresarias e de gestão de negócios e a obtenção dos recursos financeiros tão necessários para a transformação dos seus sonhos em realidade.

Este modelo de fornecimento de crédito consistiu no fornecimento do suporte técnico, composto por uma série de ações que ofereciam ao empreendedor a possibilidade de criar ou alavancar o seu negócio, obtendo financiamento adequado à

sua necessidade, de forma que o investimento promovesse o desenvolvimento e retorno satisfatório com baixa taxa de risco para o tomador e para o financiador.

5.1.5 Variáveis Comparativas

Prazo	De 6 a 36 meses
Valor	Acima de R\$ 5.000,00
Finalidade	Inicialmente para investimento fixo, depois para capital de giro.
Periodicidade de pagamento	Prestações mensais
Garantia	Real, com hipoteca de imóvel ou alienação de móveis

5.1.5 Cumprimento das metas

- 3,74 empregos gerados por crédito liberado (número Brasil = 1,7 empregos para cada R\$ 23.000,00 de financiamento / número Sala do Empreendedor = 3,74 empregos para os mesmos R\$ 23.000,00);
- R\$ 23.511,26 - valor médio dos empréstimos;
- inadimplência igual a zero, durante a vigência do convênio;
- 30% dos participantes dos treinamentos adiaram a tomada do empréstimo, mudaram o objetivo ou desistiram do crédito, por verificarem que o seu problema não era recurso financeiro, mas sim planejamento ou foco.

CUSTO DO PROJETO

	VALOR CONTRATADO	VALOR EXECUTADO
CUSTO FIXO	R\$ 16.854.109,10	R\$ 15.047.262,71
TREINAMENTO VIABILIDADE DE NEGÓCIOS	R\$ 3.804.347,68	R\$ 3.158.669,89
CONSULTORIA PLANO DE NEGOCIOS	R\$ 1.078.818,32	R\$ 765.631,63
CONSULTORIA PREVENTIVA	R\$ 709.949,70	R\$ 412.955,91
VISITAS DIVERSAS	R\$ 421.627,61	R\$ 283.363,77
CONSULTORIA ESPECIALIZADA	R\$ 678.260,88	R\$ 305.204,03
TOTAL	R\$ 23.547.113,29	R\$ 19.973.987,94

RESULTADO DO PROJETO

	QUANTIDADE	CUSTO
Custo por atendimento	713.279	R\$ 28,00
Custo por visita socioeconômica	134.933	R\$ 148,03
Custo por treinando	51.992	R\$ 60,75
Custo por consultoria plano de negocio	17.233	R\$ 44,43
Custo por por crédito liberado	96.316	R\$ 207,38
Custo por valor emprestado	R\$ 1.008.514.131,00	R\$ 0,02
Custo por empregos mantidos/gerados	223439	R\$ 89,39
Custo por consultoria preventiva	12339	R\$ 33,47

5.2 Programa Providência para Elevação da Renda Familiar

O Programa Providência para Elevação da Renda Familiar é uma entidade sem fins lucrativos, criada no âmbito da Arquidiocese de Brasília, da Igreja Católica, com o objetivo principal de conceder microcrédito a profissionais carentes e sem acesso ao crédito das instituições financeiras convencionais.

Para explicar melhor, em poucas palavras, o que é o Programa Providência, recorremos ao artigo 3º de seu Estatuto que diz: "Art. 3º. No exercício de suas atribuições, visando principalmente a alavancagem da renda familiar de trabalhadores com baixos ingressos e com dificuldades de acesso ao crédito, o Programa Providência propõe-se especialmente a:

- I. promover facilidades para aquisição e manutenção de equipamentos, ferramentas, instalações etc. para o desenvolvimento das atividades profissionais de seus beneficiários;
- II. criar e oferecer condições para a melhoria da renda do trabalho e nível de vida de pais e mães de família, de mães solteiras e de mulheres arrimo de família;

- III. conceder créditos financeiros para incrementar as atividades profissionais e melhorar as condições habitacionais e familiares de seus beneficiários, de forma ágil, flexível e orientada;
- IV. fomentar e executar atividades de treinamento de seus beneficiários, com vistas ao seu desenvolvimento profissional, familiar, econômico-social e de cidadania;
- V. prestar assistência jurídica, tributária e de orientação administrativa voltadas para a auto-organização das atividades profissionais de seus beneficiários;
- VI. orientar seus beneficiários quanto aos recursos comunitários que lhes possam facilitar o desenvolvimento de suas atividades;
- VII. promover o desenvolvimento econômico e social e o combate à pobreza;
- VIII. promover a experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito."

As operações de microcrédito do Programa Providência são dirigidas a famílias de baixa renda que sejam empreendedoras. Seu objetivo, portanto, é gerar produção para elevar a renda familiar e ocupar as pessoas. O programa Providência atua com grupos de 3 a 5 membros, no sistema de fiança solidária.

Os empréstimos são de valores ascendentes, ou seja, a cada operação bem-sucedida segue-se-lhe outra de maior valor, partindo de R\$ 100,00 ou R\$ 300,00, até o limite de R\$ 1.500,00 por pessoa. Os pagamentos das prestações são semanais, quinzenais ou mensais, e o prazo máximo de cada operação é de seis meses. Além do microcrédito, o Providência possibilita a capacitação dos beneficiários, em parceria com o SEBRAE, e ajuda na comercialização dos seus produtos, levando-os a participar de feiras, exposições e outros eventos. O Programa Providência possibilita ao tomador de crédito a participação em Seguro de Vida em Grupo, durante a vigência do contrato.

5.2.1 Considerações Iniciais

O Programa Providência atua com os conceitos operacionais próprios no modelo de gestão do processo de concessão de microcrédito orientado e grupal, que é destinado exclusivamente à produção de bens e serviços e fica sob acompanhamento permanente,

observados os princípios de não-agressão ao meio ambiente e de atendimento apenas de atividades legais. Excepcionalmente, por motivos característicos especiais de comunidade em formação, admite-se a realização de operações individuais.

Diga-se de passagem, que a sistemática do financiamento grupal orientado e acompanhado é a essência da lógica do microcrédito instituído pelo Programa Providência, que o enxerga e o pratica como instrumento financeiro de inserção no processo produtivo organizado e auto-sustentável adequado para os empreendedores de baixa renda, com vistas à elevação da renda familiar, mediante a disseminação dos princípios básicos do associativismo.

O expediente de trabalho na Sede do Programa Providência continua sendo realizado pelo período de oito horas diárias, de segunda a sexta-feira, com a presença do Diretor-Presidente, do Gerente-Executivo, dos funcionários contratados (num total de doze pessoas) e de voluntários.

As principais atividades ali desenvolvidas concentram-se no registro, acompanhamento e controle das operações de microcrédito, na elaboração de documentos formais dos correspondentes contratos, no atendimento aos interessados na obtenção do crédito, na supervisão dos trabalhos de campo realizados pelos agentes de microcrédito, no atendimento às demandas dos núcleos, nos contatos pessoais ou telefônicos com os tomadores do microcrédito, no relacionamento com os simpatizantes e colaboradores, bem assim com as entidades parceiras, entre outras ações.

Diante do incremento de serviço, durante o exercício de 2004 foi contratado mais um funcionário, encerrando-se o exercício com o seguinte quadro de pessoal: 01 Gerente-Executivo, 01 Analista de Crédito e Cobrança, 01 Auxiliar de Contabilidade, 03 Auxiliares de Crédito e Cobrança, 02 Auxiliares de Escritório e 04 Atendentes de Crédito.

Os serviços realizados diretamente junto às comunidades são desenvolvidos no período das 08:00 às 17:00 h, em todos os dias úteis e, eventualmente, nos sábados e domingos ou feriados, quando da realização de eventos específicos.

Os serviços de rotina referem-se principalmente aos contatos iniciais com as lideranças locais ou diretamente com os interessados nas operações de microcrédito, às reuniões de formalização dos contratos e liberação de recursos, às avaliações de desempenho dos mutuários, ao recebimento das parcelas vencidas, às cobranças do crédito atrasadas e outras atividades afins.

Indispensável continua sendo a participação dos voluntários que apóiam os trabalhos desenvolvidos pelo Programa Providência.

Atualmente, conta-se com o concurso de 20 voluntários, aí incluídos os membros do Conselho de Administração e do Conselho Fiscal, bem assim todos aqueles que desenvolvem suas atividades na Sede ou diretamente junto aos núcleos de atendimento.

DOAÇÕES – 2004		
MÊS	ASSOCIADOS	SIMPATIZANTES
Janeiro	750,00	7 099,13
Fevereiro	300,00	4 282,25
Março	880,00	5 459,13
Abril	1 060,00	12 417,25
Maio	390,00	4 794,25
Junho	350,00	3 422,35
Julho	920,00	5 027,00
Agosto	630,00	4 827,25
Setembro	1 030,00	7 032,60
Outubro	1 337,60	12 502,61
Novembro	430,00	3 662,60
Dezembro	260,00	1 495,00
TOTAL	R\$ 8 337,60	R\$ 72 021,42

O número de simpatizantes e colaboradores do Programa Providência chegou a 685 em 2004. O valor médio mensal de suas contribuições girou em torno de R\$ 6.700,00, no exercício, totalizando R\$ 80.359,02 em doações recebidas.

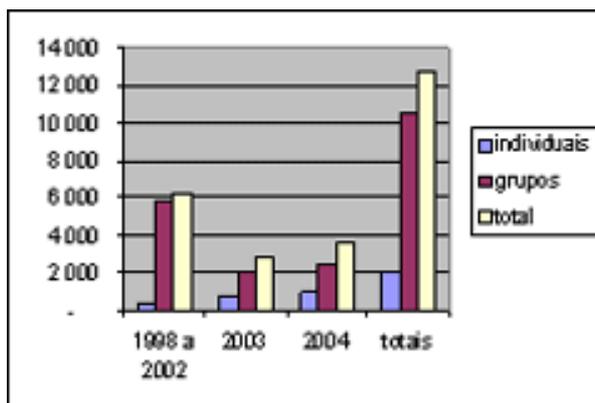
Com vistas a ampliar o número desses membros, foi iniciado processo de remessa de correspondência àqueles que, de uma forma ou de outra, deixaram de

participar do Programa, ou para pessoas que foram sensibilizadas com as notícias divulgadas ou com os contatos feitos pelos atuais simpatizantes e colaboradores.

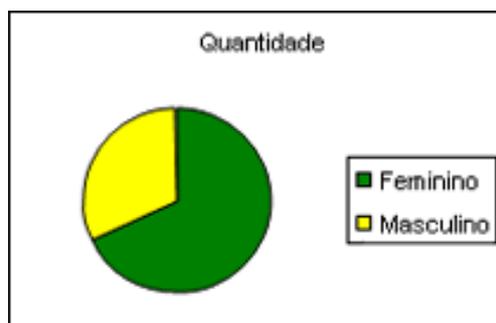
Tem sido fundamental para se manter viva e cada vez mais desafiadora a busca do cumprimento da missão, do alcance dos objetivos e da superação das metas traçadas em prol da melhoria das condições de vida dos beneficiários da nossa atuação, cristalizada na obtenção de maior nível de renda familiar, de melhor aproveitamento da capacidade empreendedora e maior grau de ocupação da mão-de-obra da camada mais carente da população, bem assim na maior integração familiar com os movimentos criados pela sinergia das ações desenvolvidas pelo Programa.

A fim de dar maior abrangência às ações desenvolvidas pelo Programa Providência, contou-se com os trabalhos da IT Consultoria, em particular nos trabalhos de organização de eventos, elaboração de estudos e atividades afins. O contrato vencido em abril de 2004, no valor de R\$ 2.500,00, foi renovado por mais um ano, pelo valor de R\$ 1.700,00. A remuneração por esse serviço tem origem em recursos do convênio DIDES 2000/02, firmado com o Banco de Brasília – BRB. Quanto aos serviços de assistência contábil, foi mantido o contrato com o escritório Lafayette Contabilidade S/C.

Operações de Microcrédito



Foram realizadas, durante o exercício de 2004, nada menos que 3.589 operações de microcrédito, o que representou liberação de recursos da ordem de R\$ 1.545 mil, abrangendo trinta e cinco localidades do Distrito Federal e Entorno, beneficiando um total 100 núcleos, com 2.536 grupos e 1.053 atendimentos individuais – estes, concentrados na Estrutural, por força da peculiaridade histórica da comunidade.



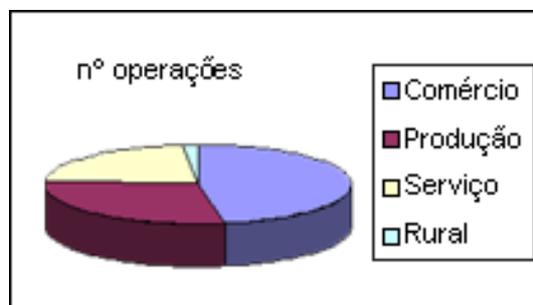
Operações realizadas			
Período	Individuais	Grupos	Total
1998 a 2002	417	5 826	6 243
2003	670	2 153	2 823
2004	1 053	2 536	3 589
Totais	2 140	10 515	12 655

Destaque-se no gráfico e tabela expostos a forte participação das mulheres como beneficiárias das ações do Programa Providência - nada menos que 68% das operações de microcrédito foram destinadas às mulheres – contra a presença de 32% de homens. Este fato, aliás, corrobora a tendência universal da inserção feminina no mercado de trabalho, tanto na busca da complementação da renda familiar (principalmente nas camadas mais pobres da população), quanto na luta pela sua independência financeira (em especial, pela fragilidade atual das relações matrimoniais e a necessidade de prover recursos para melhores condições de vida de seus filhos). A esses dois aspectos há que se agregar também à denotada e crescente vontade das mulheres de assimilar novos e maiores conhecimentos para enfrentar o mercado de trabalho ou o mundo dos negócios.

Por outro lado, no que tange ao direcionamento das operações de microcrédito, cabe destacar as atividades do comércio, que demandaram quase a metade (47%) de todo o valor liberado no ano, seguidas dos financiamentos à produção(29%) e

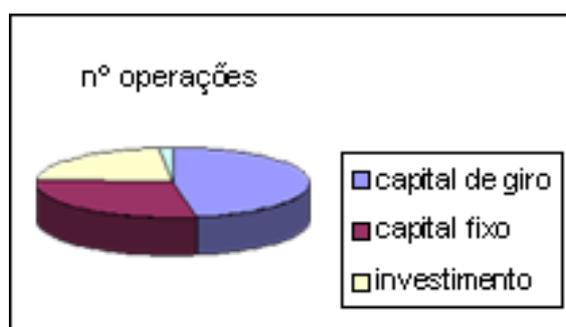
serviços(22%). Por se tratar de ações concentradas em zonas urbanas, é mínima a demanda por recursos voltados para atividades rurais (2%).

Operações – por direcionamento



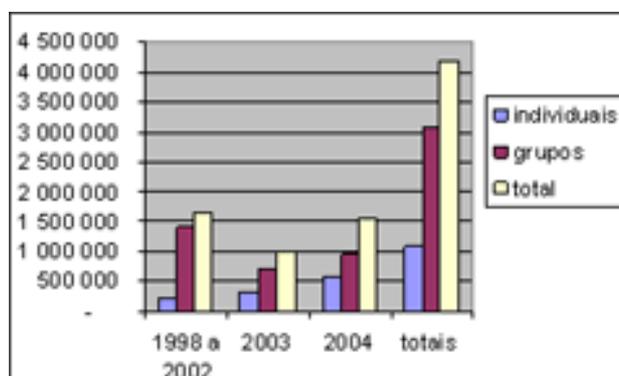
Da mesma forma, é relevante mencionar a destinação das operações, por finalidade – a procura por recursos para capital de giro somou 87%, restando apenas 13% para o capital fixo (8%) e investimento (5%). Por fim, merece citação especial a assistência prestada pelo Programa a artesãos de rua, não só por meio das operações de microcrédito, mas, também, com o envolvimento mais abrangente de temas relacionados à reciclagem, cidadania e solidariedade.

Operações – por finalidade



Com o valor dos créditos concedidos no exercício de 2004, o total de todas as liberações do Programa Providência, desde o início de seu funcionamento, em 1998, já superou a casa de R\$ 4.185 mil.

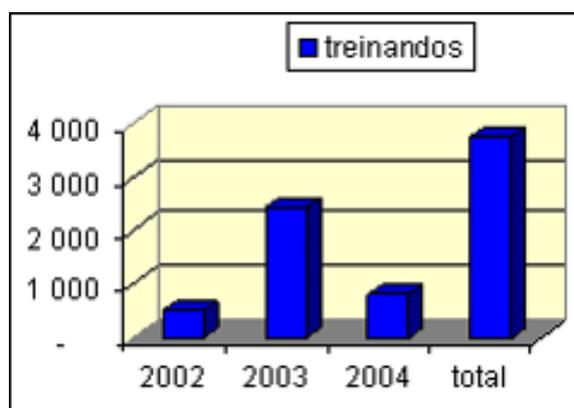
Créditos concedidos – Valores liberados



Créditos concedidos - Valores liberados			
Período	Individuais	Grupos	Total
1998 a 2002		228 376	1 400 824 1 629 200
2003	306 162	704 609	1 010 771
2004	566 869	977 866	1 544 735
Totais	1 101 407	3 083 299	4 184 706

Durante o exercício de 2004 foram realizados sete cursos promovidos pelo SEBRAE, como forma de capacitar os beneficiários das operações de microcrédito, exigência esta fundamental para a melhoria das condições operacionais, administrativas e financeiras dos mutuários do Programa Providência.

Cursos realizados



Fundamental continuou sendo a parceria firmada com o Banco de Brasília – BRB para o sucesso do Programa Providência no ano de 2004. Sob o amparo do Termo de Parceria firmado em 2002 e encerrado ao final do ano passado, foram viabilizadas mais de 10.500 operações de microcrédito, que atingiram R\$ 2.372 mil, fomentando negócios na área do comércio, indústria, artesanato, serviços e agricultura.

Relatório final BRB/Providência

DISCRIMINAÇÃO	META	RESULTADO	% ALCANÇADO
Microcrédito e capacitação (Anexo 2)	10.000	10.521	105,21%
Grupos de fiança solidária (Anexo 3)	2.000	2.022	101,10%
Núcleos de atendimento (Anexo 4)	100	100	100%
Potenciais clientes para o Creditrabalho BRB (Anexo 5)	2.000	2.003	100,15%
Potenciais clientes para o BRBSERV TODOS (Anexo 6)	1.000	1.000	100%
Potenciais correntistas para o BRB (Anexo 7)	500	500	100%

Deve-se ressaltar que durante a vigência do Termo de Parceria BRB/Programa Providência foram capacitados mais de 3.700 tomadores de crédito, mediante participação em nada menos que 45 cursos ministrados pelo SEBRAE, parceiro importantíssimo na obtenção dos resultados positivos alcançados pelo Programa Providência, que tem como uma de suas metas melhor aparelhar os microempreendedores em todas as fases dos negócios por eles abraçados, agregando valor e qualidade aos seus produtos.

Ademais das atividades tradicionalmente desenvolvidas pelo Programa Providência, foram iniciadas, a partir de julho de 2004, negociações com a Fundação Banco do Brasil – FBB, com vistas ao atendimento de demanda identificada em diversas comunidades carentes do Distrito Federal e entorno, com destaque para as de Arapoangas e Buritis, na cidade de Planaltina-DF, em prol da alocação de recursos financeiros para investimento e custeio da Cooperativa e Associação ali constituídas, formadas por mulheres costureiras. Referidos recursos, a título de doação, serão aplicados na aquisição de máquinas de costura e outros equipamentos, além de matéria-prima que permitam àquelas entidades ampliarem e melhorarem sua capacidade produtiva e, por conseqüência, aumentarem o nível de renda dessas famílias.

5.2.2 Núcleos de Atendimento – Modelo de Gestão

Os Núcleos de Atendimento são formados por um ou mais Grupos de microcrédito, situados em uma mesma comunidade. É possível co-existirem diversos Núcleos em uma mesma localidade, porém, nenhum deles pode ter mais de trinta Grupos. São encontros onde o agente de crédito se reúne com os grupos para orientá-los e acompanhá-los.

5.2.3 Grupos

O Programa Providência trabalha com Grupos de microcrédito formados por três, quatro ou cinco pessoas. Os integrantes dos Grupos têm plena liberdade para aplicar os recursos recebidos na atividade que resolveram abraçar. Assim, cada integrante poderá exercer a atividade por ele escolhida ou atuar em parceria com os outros membros do Grupo em uma só ou em outras atividades produtivas. É importante salientar que o dinheiro recebido somente poderá ser aplicado na atividade escolhida pelo tomador do financiamento, o que deverá estar claramente especificado na ficha de solicitação do microcrédito. A formação de cada Grupo será supervisionada pelo Agente de Crédito, a quem cabe confirmar as informações recolhidas, referendar a sistemática da formação do Grupo, avaliar a potencialidade do negócio e acompanhar o desenvolvimento das atividades a serem financiadas, a fim de colaborar para o sucesso do empreendimento.

5.2.4 Fiança Solidária e Garantia

Na concessão do microcrédito utiliza-se o sistema de fiança solidária, isto é, cada membro é responsável pelo seu empréstimo e também pelo dos outros componentes do mesmo Grupo. A garantia oferecida pelos tomadores do financiamento é constituída apenas da assinatura de cada um dos membros em nota promissória, que é avalizada por todos os demais integrantes do Grupo.

5.2.5 Crédito ascendente

O mecanismo do microcrédito utilizado é ascendente, ou seja, a cada etapa paga é liberada a etapa seguinte, partindo do limite inferior de R\$ 100,00 a R\$ 300,00 até o limite superior de R\$ 1.500,00, por beneficiário. O Grupo somente poderá passar de uma etapa para outra quando todos os seus membros saldarem seus compromissos daquela etapa. Caso um dos membros fique em atraso, todo o Grupo será afetado.

5.2.6 O instrumento de cobrança

Na eventualidade do não-pagamento do microcrédito na data do vencimento de cada parcela, é acionado o mecanismo de cobrança diretamente pelos Agentes de Crédito do Programa Providência. Caso não ocorra o pagamento, com base nas negociações ocorridas, os tomadores de microcrédito inadimplentes poderão ter seus nomes enviados ao Serviço de Proteção ao Crédito – SPC, após prazo adicional que lhes é concedido para acerto de contas. Esta, aliás, é uma das razões básicas para que os participantes de um mesmo Grupo se conheçam previamente e tenham confiança uns nos outros, como forma de evitar problemas futuros.

5.2.7 O líder do Grupo

Na formação dos Grupos, os próprios membros elegem um dos integrantes para exercer a função de líder, cuja função é mantê-los unidos e bem informados sobre tudo o que ocorre no contexto das ações do Programa Providência no que se refere ao microcrédito, o que lhes é repassado periodicamente pelos Agentes de Crédito nas reuniões programadas. Cabe também ao líder acompanhar e lembrar aos demais

participantes do Grupo das responsabilidades assumidas, tanto na aplicação correta dos recursos como na presença às reuniões e nos cursos de capacitação que lhes são oferecidos pelo sistema.

5.2.8 Seguro

Durante o período de vigência das operações de microcrédito, é facultado ao tomador do financiamento, com até 65 anos de idade, realizar contrato de Seguro de Vida, como forma de ampará-lo e à sua família, na ocorrência de qualquer sinistro.

5.2.9 Agente de Crédito

A formação de cada Grupo será supervisionada pelo Agente de Crédito, a quem cabe dar as orientações gerais sobre o Programa Providência, a respeito da sistemática do microcrédito – em especial quanto aos direitos e obrigações a serem assumidos -, confirmar as informações recolhidas de cada um dos seus integrantes, referendar a sistemática da formação do Grupo, avaliar a potencialidade do negócio e acompanhar o desenvolvimento das atividades a serem financiadas, a fim de colaborar para o sucesso do empreendimento.

5.2.10 Comitê de Crédito

O Comitê de Crédito do Programa Providência é a instância responsável pela concessão do financiamento solicitado via Agente de Crédito. Ele é formado por três empregados da Entidade – o Gerente-Executivo, o Coordenador-Geral e um terceiro, designado formalmente pelo Diretor-Presidente. Todas as solicitações de crédito, novas ou renovações, terão obrigatoriamente que passar pelo crivo do Comitê de Crédito. Quando em reunião do Comitê, os três participantes têm voto com o mesmo peso. Somente será aprovada operação que obtiver aprovação consensual. Os pedidos que não obtiverem unanimidade no Comitê serão encaminhados ao Diretor-Presidente, para decisão final.

5.2.11 Variáveis comparativas

Prazo	Máximo de 6 meses
Valor	partindo de R\$ 100,00 ou R\$ 300,00, até o limite de R\$ 1.500,00 por pessoa.
Finalidade	Capital de giro, investimento e capital fixo.
Periodicidade de pagamento	Prestações semanais, quinzenais e mensais
Garantia	Grupos de 3 a 5 membros, no sistema de fiança solidária.

5.3 Análise Comparativa dos Dados: Programa Sala do empreendedor X Programa Providência

Variáveis Comparadas

Variáveis	Sala do Empreendedor	Programa Providência
Prazo	De 6 a 36 meses	Máximo de 6 meses
Valor	Acima de R\$ 5.000,00	partindo de R\$ 100,00 ou R\$ 300,00, até o limite de R\$ 1.500,00 por pessoa.
Finalidade	Inicialmente para investimento fixo, depois para capital de giro.	Capital de giro, investimento e capital fixo.
Periodicidade de pagamento	Prestações mensais	Prestações semanais, quinzenais e mensais
Garantia	Real, com hipoteca de imóvel ou alienação de móveis	Grupos de 3 a 5 membros, no sistema de fiança solidária.

As variáveis comparadas no quadro acima mostram-nos diferenças significantes entre os dois programas. Observando-se todas as variáveis podemos notar uma convergência maior de “facilidades”, com relação ao acesso ao crédito, na metodologia desenvolvida pelo Programa Providência para clientes específicos do Microcrédito – grupos de baixa renda com necessidade de valores menores, com uma organização orçamentária de curto prazo e com dificuldades de apresentar garantias reais.

No Projeto Sala do Empreendedor, por falta de compreensão do que seria o microcrédito e quem é o seu público-alvo, por parte do Banco do Brasil, o projeto inicial foi totalmente modificado, passando por várias fases. Uma certa rigidez, com relação ao acesso ao crédito, é percebida pelas exigências bancárias devido à estrutura burocrática do Banco. Todas as tecnologias peculiares ao atendimento do microcrédito adaptadas e até mesmo retiradas do processo, como foi o caso do aval solidário, demonstraram que as duas instituições possuem racionalidades totalmente diferentes na condução de projetos sociais: o Banco busca atingir suas metas, já a OSCIP busca atingir e dar acesso ao público-alvo.

Essas diferenças foram comprovadas nas entrevistas realizadas durante essa pesquisa com atores estratégicos no processo de implementação dos mesmos. À medida que cada elo do projeto é analisado separadamente, e com suas respectivas visões, há um conflito de procedimentos que resulta drasticamente nos conflitos de fundos nos quais este trabalho se assenta.

Por exemplo, quando é entrevistado o representante do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Sr. Rogério Nagamine Entrevista I¹³ (2006). Para ele o Ministério do Trabalho e Emprego tinha como fundamental a execução de uma política de microcrédito pelo fato deste importante instrumento de política pública, ou seja, ser uma ferramenta eficiente para importantes objetivos do governo federal: geração de trabalho e renda, em especial, para a população de baixa renda; como forma de democratização do acesso ao crédito, em especial o produtivo, seguindo a tradição construída a partir de programas como o PROGER Urbano, PROGER Rural e o PRONAF, tendo em vista a dificuldade de obtenção de crédito por parte dos empreendimentos de pequeno porte no sistema financeiro tradicional; por fim como importante instrumento de combate à pobreza e a exclusão social. c

Ainda segundo o representante do MT a metodologia do crédito assistido também era defendida na época como forma de maximizar os efeitos positivos do crédito, pois apenas o crédito era importante, necessário, mas não suficiente para garantir os objetivos acima citados. O crédito assistido também seria uma importante

¹³ Representante do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Sr. Rogério Constanzi Nagamine, entrevista concedida em 06. jun. 2006.

ferramenta para garantir o controle da inadimplência, que efetivamente se revelou baixa na experiência da sala do empreendedor. Entrevista I (2006)

Claro que tal fato hoje é motivo de polêmica, tendo em vista a expansão das microfinanças e do crédito não assistido. Por um lado, este tipo de crédito parece ter maior potencial de expansão em massa do crédito, pois substitui a tecnologia do agente de crédito, que é mão-de-obra intensiva, por uma tecnologia de menor custo e maior possibilidade de massificação que são os cartões eletrônicos, se aproveitando do expressivo *know how* do sistema financeiro brasileiro, fruto de décadas de convivência com a inflação. Por outro, devido ao menor controle sobre as operações de crédito, neste crédito não assistido parece crescer o risco de uma inadimplência maior do que a prevalente no crédito assistido, mas resultando em instituições de pequena escala com custos muitas vezes elevados, exatamente, pela falta de escala. Portanto, aparentemente, existem vantagens e desvantagens do crédito assistido em relação ao não assistido. Dado isso, parece importante a manutenção e a convivência das duas formas de crédito (assistido e não assistido), até mesmo para comparação da eficiência das duas e adequação da atuação em determinados nichos de mercado ou determinados objetivos. Entrevista I (2006)

Por crédito assistido se entende a combinação ou associação de crédito com qualificação. A questão importante é: qual a qualificação? Que tipo de qualificação? Claramente, tem que ser uma qualificação muito bem dirigida para garantir efetividade na melhoria de gestão dos negócios dos pequenos empreendedores. Um aspecto importante do crédito assistido é que ele representa a integração ou articulação dos programas de geração de emprego e renda com as ações de qualificação e neste sentido integração das políticas públicas de emprego, trabalho e renda. Entrevista I (2006)

A outra questão levantada trata de investigar qual a ingerência que o Ministério tinha na execução do projeto, principalmente no que se refere às várias alterações que ocorreram durante todo o processo. Entrevista I (2006).

Para o Rogério Nagamine, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Ministério do Trabalho e Emprego o órgão não era um mero financiador do projeto e discutia aspectos importantes do mesmo como localização das

salas do empreendedor, metas de qualificação e crédito, assim como, em toda renovação do projeto era discutida a metodologia do projeto. Claro que havia limitações em relação a interferência do processo, em parte pelas deficiências de pessoal do próprio Ministério do Trabalho como por exemplo, para uma avaliação da qualificação aplicada aos empreendedores. Embora o projeto tenha gerado uma base de dados muito rico para avaliação das políticas públicas, o Ministério do trabalho e Emprego não se aproveitou da referida base para isso, tendo em vista, novamente, as deficiências de pessoal para tal finalidade.

Considerando estas limitações, o Ministério efetivou interferência em alguns aspectos do processo, embora jamais tenha, por exemplo, feito uma avaliação ou maior interferência sobre o processo de qualificação. Mais um exemplo desta interferência foi a decisão de manter pelo menos uma sala do empreendedor em cada unidade da federação durante muito tempo, apesar de reiteradas manifestações da direção do Centro Cape da impossibilidade de determinadas salas na região Norte do País. Como órgão público, para o Ministério, era fundamental estender suas ações para todos os estados da Federação.

Com relação ao relacionamento entre o Ministério e os demais parceiros: ICCAPE, Banco do Brasil e Fundação Banco do Brasil, o representante dizia o relacionamento do MTE com os demais parceiros, na visão do Ministério, sempre foi muito boa, da existência de uma verdadeira parceria extremamente construtiva entre Centro Cape, BB (Banco do Brasil) e FBB (Fundação Banco do Brasil), unindo todas as pontes necessárias ao processo de execução bem sucedida de um projeto de crédito assistido desta natureza. Aliás, na gestão das políticas públicas contemporâneas se torna fundamental a união do poder público com outras instâncias de governo e com a sociedade civil organizada para garantir a integração e a eficiência das políticas públicas de emprego, trabalho e renda. Este união era fundamental porque unia a ponte da fonte de recursos (MTE/FAT), da instituição financeira que ficava com o risco das operações de crédito e a instituição responsável pela execução do crédito assistido e pela prospecção da demanda e a busca por microempreendedores de baixa renda, garantido foco as ações de crédito assistido. Entrevista I (2006)

Não levando em conta os aspectos institucionais dessa entrevista, percebe-se claramente que o representante do MTE, em nenhum momento desqualificou o projeto Sala do Empreendedor. Pelo contrário em várias partes de sua entrevista colocou quais eram de fato e de direito os objetivos do MTE ao patrocinar o projeto, cabendo inclusive a compreensão compartilhada com essa dissertação, sobre o processo de “bancarização” do programa, além da relação *agent-principal* estabelecida entre o Ministério (*principal*) e o Banco do Brasil e a OSCIP- ICCAPE (*agents*).

Para o colaborador do MTE o processo foi executado de forma satisfatória, embora se deva deixar claro que convênios sempre trazem certas limitações nas aplicações de recursos. Aliás, certas restrições são necessárias como forma de garantir a correta aplicação de recursos públicos, embora alguns órgãos estejam gradativamente substituindo o instrumento do convênio por fundos (Saúde, Educação), que se mostra mais eficiente na aplicação de recursos. Contudo, tais instrumentos estão mais restritos à transferência de recursos para estados e municípios. Para o MT havia o problema do projeto ser restrito ao Banco do Brasil e não abarcar outras instituições financeiras executoras de programas de geração de emprego e renda com recursos do FAT. Entrevista I (2006)

Contudo, se a análise partir, por exemplo, do Gerex, que é o funcionário do BB responsável pela Sala do Empreendedor, focando especificamente nas questões como o objetivo e expectativas, que a agência tinha com a execução de um projeto de microcrédito com a metodologia do crédito assistido? Qual a noção que a Agência tinha do que era crédito assistido?

Para o Gerex - Gerente de Expediente, José Cláudio Carmona, Entrevista II¹⁴ (2006), o principal objetivo era ampliar os negócios mediante realização de operações de crédito com os clientes já existentes e atrair novos clientes.

O que se pode deduzir de suas respostas é que o crédito assistido, sem dúvida, vinha ao encontro dos anseios da agência, pois acabava cumprindo duas funções: - orientar os tomadores sobre a realidade ao se contrair um empréstimo; e inibir, de

¹⁴ Gerente de Expediente do Banco do Brasil, agência Taguatinga Norte, José Cláudio Carmona, entrevista concedida em 23. maio. 2006.

alguma forma, o acolhimento de propostas de meros aventureiros. O que é inversamente oposto aos conceitos aqui trabalhados para parâmetros de análise, mesmo quando perguntado sobre quais as justificativas que o Banco do Brasil dava para as alterações ocorridas no processo de elaboração do projeto e como era o processo de aceitação dessas alterações pela equipe do ICCAPE e da Agência.

Os representantes imbuídos com a necessidade de transformar concepções diferentes em procedimentos apenas operacionais declararam que alterações ocorridas no processo de execução do projeto de nova maneira de acolher propostas de empréstimos ele disse que o Banco justificava essa novidade por uma revitalização da chamada função social no que diz respeito ao atendimento às micro e pequenas empresas. Por outro lado, na visão do Gerex também se buscava uma melhoria da qualidade do crédito concedido (inclusive redução de índices de inadimplência e queda da exposição ao risco).

No que diz respeito aos aspectos do processo de execução do projeto e as fases de atendimento, o treinamento e o pós-crédito, o entrevistado foi sucinto, o que deriva precaução em suas palavras. Para ele, as fases de atendimento e treinamento sempre funcionaram muito bem, pois não dependiam de procedimentos da agência (funcionários sempre assoberbados de serviço, sem condições de participar ativamente dessas etapas). Já o pós-crédito, por vezes era dissociado do devido acompanhamento por parte da agência. Talvez com a atual segmentação no Banco onde todo cliente pessoa jurídica tem um gerente de contas, isso poderia funcionar melhor, pois o agente do Centro Cape seria orientado e por vezes fazer visitas na companhia do Banco.

Se levar em conta que o objetivo e expectativas que a equipe do Centro Cape tinha com a execução de um projeto de microcrédito com a metodologia do crédito assistido dentro de uma Agência Bancária, resta salientar que o principal objetivo era concessão de créditos para investimento, com orientação para os empreendedores fazerem seu projeto para pleitear os recursos disponíveis e o maior diferencial estava na previsão do acompanhamento desde a liberação dos recursos até a liquidação da operação. Deve-se ater ao fato de que o projeto se bem vendido levariam as agências teriam muito mais consistência do que ocorreu, principalmente no início. As

fases de atendimento eram bem efetivas, com todo o cronograma das fases que levariam à liberação do financiamento, visitas técnicas, treinamento, etc. Entrevista III¹⁵ (2006).

Para o Instituto Cape, a Sra Ana Cristina Vasconcelos, Coordenadora Nacional do Projeto, entrevista IV¹⁶ (2006), pelo fato de ter sido firmado um convênio de parceria e não um contrato de prestação de serviços, as alterações em todo o processo de execução do projeto eram negociadas em pé de igualdade entre o Centro Cape, Banco do Brasil e Fundação BB. Contudo, no caso da Sala, eram todos os convênios porque o ICCAPE tinha que prestar contas do Projeto. Quando é contrato não é necessário prestar contas. Na verdade, os parceiros eram os nossos clientes (eles pagavam para ter um serviço) e como clientes eles definiam o processo. Então desenvolviam-se um processo de negociação que era bom para todas as partes. Entrevista IV (2006).

As alterações das distintas fases, prossegue, na avaliação do Instituto Cape, a justificativa para as alterações da fase 1 para a fase 2 foi a adoção do Programa Brasil Empreendedor. O BB entrou com a proposta de expandir a Agência do Empreendedor, que mudou para Sala do Empreendedor, para todo o Brasil. Isso era uma grande oportunidade de crescimento para o ICCAPE já que a Agência só atuava em BH e BSB e, neste momento, era economicamente viável abrir mão do crédito consciente e fazer somente atendimento, visita de análise socioeconômica e liberação de crédito. Da fase 2 para a fase 3 não sei dizer se o BB desistiu do Projeto e a FBB assumiu. Entrevista IV (2006).

O projeto foi alterado muitas vezes porque os contratos/convênios eram semestrais e nem sempre eram mantidos os mesmos parceiros (questões políticas e também de verba). Quando começou os parceiros eram BB, FBB e MTE. Em novembro de 1999, com o Brasil Empreendedor, o parceiro passou a ser somente o BB. Em Agosto de 2000 a FBB voltou para o Projeto. Fato real é que para cada contrato assinado tinha-se alterações na estrutura do Projeto, ou seja, um aumentava o número de salas no país, outro diminuía, outro tirava consultoria corretiva, enfim aproveitava-se

¹⁵ Agente de crédito, Fabiano Viana Falcão, entrevista concedida em 01. junho. 2006.

¹⁶ Instituto Cape, Coordenadora Nacional do Projeto a Sra Ana Cristina Vasconcelos, entrevista concedida em 21. fev. 2006.

para fazer algumas mudanças que dependia do orçamento disponibilizado pelos parceiros e também da proposta que o ICCAPE queria. Entrevista IV(2006)

O ICCAPE desejava levar a experiência do crédito assistido a milhares de brasileiros, atender aqueles que não sabiam como ou tinham dificuldade de ter acesso a linhas de créditos, ajudar na geração de manutenção de postos de trabalhos (até pela história do CEFÉ). Entrevista IV (2006)

Ao analisar essas entrevistas confirmamos a intuição que nos levou a realizar essa pesquisa: de que a política pública, principalmente a do microcrédito, vem permeada por duas perspectivas (racionalidades) diferentes: uma instrumental que pressupõe os meios para os devidos fins que é a da Instituição Financeira Governamental-Banco do Brasil que como *principal* buscou, nesse estudo, um *agent* “parceiro” o ICCAPE muito mais para a prospecção de crédito do que para a execução do crédito assistido e proporcionar o acesso ao crédito para o público-alvo. E este “parceiro” entendeu a proposta como uma oportunidade de alavancar seus negócios, muito mais do que cumprir com o seu objetivos sociais.

A outra racionalidade, a da OSCIP-Providência, que como *principal* buscou promover o crédito assistido com a combinação ou associação de do real acesso ao crédito com qualificação.

Deste modo, confirmou-se que a relação entre uma OSCIP (*agent*) e uma Instituição Financeira (*principal*) que, a princípio, seria de parceria para a execução de um programa de cunho social, quando os seus procedimentos são dependentes, interligados e rigorosamente monitorados pelo *principal*, transforma-se numa relação de prestação de serviços, onde a OSCIP por uma necessidade de subsistência e de oportunidade de crescimento se submeteu e adaptou todo o seu programa aos objetivos da Instituição Financeira.

Pode-se considerar que todos os atores foram responsáveis pelos sucessos e insucessos do programa Sala do Empreendedor, mas dois fatos são marcantes: em primeiro lugar, a falta de experiência em lidar com esse novo tipo de programa

(principalmente no que diz respeito ao papel das instituições financeiras); e em segundo lugar, a falta de investimento em treinamento de pessoal.

É bem verdade que todo programa novo está condicionado a um processo de *learning-by-doing* (aprendendo com a prática). Mas, talvez, no caso do Projeto Sala do Empreendedor, fosse necessário investir mais em treinamento e coordenação para que o processo de aprendizado fosse melhorado ao longo do tempo. Só assim, poderão as instituições de fomento ir ao encontro das demandas imediatas e crescentes da clientela. Ou então a atribuir delegação completa desses programas para instituições mais ágeis como as OSCIPS, sem a dependência de instituições financeiras convencionais, permitindo a construção de novas redes de agentes financeiros.

Com relação ao Programa Providência, podemos observar uma maior preocupação com o público-alvo buscando uma maneira própria de atuação permitida por sua independência e autonomia de ação. Todos os procedimentos de atendimento foram adaptados para proporcionar o maior acesso possível ao crédito para o público-alvo.

Mesmo assumindo os riscos das operações, o Programa Providência demonstra que nessa relação *agent-principal* estabelecida com os proponentes ao crédito, dentro das comunidades carentes do Distrito Federal, a criatividade auxiliou a minimizar o risco-moral da instituição, referente aos contratos estabelecidos. Os Núcleos de atendimento e os grupos solidários revelam essa criatividade e transformam-se em novas tecnologias de acesso ao crédito e de auto-regulação. O Agente de Crédito vai até a comunidade e lá reúne-se com os grupos em locais cedidos pela própria comunidade, conseguindo, dessa maneira, monitorar os clientes.

O mecanismo básico do Programa Providência é o apoio às famílias carentes, mediante a realização de operações de microcrédito para o desenvolvimento de atividades produtivas, instrumento valioso para sua inserção no mundo dos negócios e no mercado de trabalho, particularmente porque se investe, ao mesmo tempo, na valorização desses empreendedores - via cursos de capacitação - e no escoamento de seus produtos - via auxílio na comercialização.

Reconhecido o sucesso das ações do Programa Providência, cabe aqui registrar o importante papel que todos os envolvidos continuam participando desse projeto de vida, como colaboradores, simpatizantes, parceiros, funcionários e voluntários.

Alguns aspectos devem ser mencionados, porque quase a totalidade dos programas aqui selecionados para este estudo tem características próximas, ou seja, tem uma coluna vertebral de ação. Todos consideram o microcrédito como uma necessidade basilar para superação de modelos de desenvolvimento restrito ao processo de crescimento do PIB, ou seja, independente da relação entre desenvolvimento econômico é necessário haver desenvolvimento social. Essa é certamente a principal matriz do conceito de microcrédito aqui trabalhado.

Cabe destacar, que essa talvez, seja a principal diferença entre os dois projetos, principalmente se considerar-se que o Projeto Sala do Empreendedor era articulado a nível nacional, com apoio do Ministério do Trabalho e Previdência Social e do Banco do Brasil, o Projeto Providência, é uma iniciativa pessoal, que consegue obter um determinado grau de sucesso, utilizando os mesmos procedimentos, inclusive essas são as semelhanças entre eles, sendo que o projeto Sala do Empreendedor não perdurou, ou seja, em função de conflitos de perspectivas na gestão o projeto foi encerrado em 2003, ao contrário do Programa Providência que continua sendo implementado e evoluindo, inclusive nos seus recursos.

O que de fato ocorreu, para projetos semelhantes caminharem em caminhos tão distintos?

O Projeto Sala do Empreendedor, por seu caráter inovador, revelou dificuldades em operar um programa novo, com tecnologias específicas de atendimento a partir do Sistema Financeiro convencional, demonstrando a fragilidade da sua eficiência. Nas reuniões realizadas entre o MTE, Banco do Brasil e ICCAPE para tratar desse tema, ficou claro que os problemas não decorreram apenas de aspectos operacionais do programa, mas também dos próprios limites da instituição financeira – Banco do Brasil,

no atendimento desse tipo de clientela¹⁷. Nos primeiros contatos entre a OSCIP e o Banco do Brasil, ficou claro que algumas tecnologias do Microcrédito assistido não poderiam ser implementadas. Era o caso do aval solidário (ou fiança solidária) que consiste em uma alternativa às exigências de garantias por parte do sistema bancário que consiste na reunião, em geral, de três a cinco pessoas com pequenos negócios e necessidades de crédito, que confiam umas nas outras para formar um Grupo Solidário, com o objetivo de assumir as responsabilidades pelos créditos de todo o grupo, o que se mostrou eficaz no caso do Projeto Providência.

No Projeto Providência, o processo de formação de grupos solidários é auto-seletivo, pois as pessoas buscam o bom pagador, sabendo que o não-pagamento de um faz com que todos respondam, pagando, pelo crédito concedido. Assim, estabelece-se uma rede de apoio e vigilância que tem como resultado a baixa inadimplência.

No Projeto Sala do Empreendedor, o Banco do Brasil não adotou essa tecnologia, porque o risco do empréstimo era do Banco, no caso de inadimplência, sendo obrigado a devolver os recursos ao FAT- Fundo de Amparo ao Trabalhador, exigindo, dessa maneira a garantia real nas operações de crédito.

As etapas do crédito assistido com qualificação foram executadas com essa alteração: Atendimento inicial e visita prévia, treinamento, elaboração do plano de negócio, análise/concessão do crédito e acompanhamento pós-crédito.

O Programa Providência trabalha com microcrédito claramente identificado na clientela de pequenos empreendedores, utilizando tecnologias de crédito mais adequadas. Embora não exista um padrão, o projeto busca uma maior proximidade com a clientela, a desburocratização e a supressão da exigência de garantias reais. Assim procuram tornar seu produto – o crédito – mais adequado ao perfil de sua clientela. Talvez o melhor conceito para compreender seja o de acesso, a capacidade que essa

¹⁷ É importante salientar que sendo o Projeto Sala do Empreendedor faz parte de uma Política Pública de Emprego de última geração, pois pertence ao grupo de políticas ativas, que atuam no lado da demanda por trabalho. O objetivo é tentar aumentar a demanda da sociedade por trabalho, por meio dos serviços de intermediação e mobilidade de mão-de-obra, criação direta de empregos pelo setor público, subsídios à contratação, oferta de crédito para novos empreendimentos, incentivos ao trabalho autônomo, entre outras políticas, dificilmente poderia-se esperar resultados surpreendentes logo de início, mas essa constatação não pode servir de justificativa para os seus problemas.

organização têm para garantir a seus clientes aquisição de crédito, pois esses normalmente têm pouco ou nenhum acesso ao sistema financeiro.

Essas tecnologias de créditos também enfrentam o desafio para essas entidades de compatibilizar agilidade na concessão do crédito com custos compatíveis. Como o valor das operações é bastante baixo, e os custos fixos são os mesmos independentemente do valor da operação, é natural que quando repassados aos clientes, na forma da taxa de juros, esta reflita um custo proporcionalmente mais elevado. Da mesma forma, os custos da capacitação e da assistência técnica, se dependentes da capacidade de pagamento do cliente, podem ficar comprometidos, dado seu custo também elevado.

No Projeto Sala do Empreendedor, como também nos demais programas, o Agente do Crédito é que ia até o cliente buscar informações e traçar um quadro do empreendimento, com parte da responsabilidade pela concessão do crédito. A presença desse profissional é comum na maioria dos programas de microcrédito desenvolvidos por OSCIPs e permitiu reduzir custos e impulsionar as operações, com um grau de confiabilidade bastante elevado.

Nessa perspectiva, o relativo sucesso do Programa Providência, até esse momento, pode ser explicado pelo fato de ele progressivamente estar abraçando um novo modelo de ação, que se distancia do banco comercial tradicional e se aproxima de uma agência regional de desenvolvimento, cuja vocação básica é a promoção do desenvolvimento local. Se essa concepção se firmar, será possível pensar num novo tipo de instituição financeira para atuar nesse segmento. Como o governo federal vem procurando reduzir a presença financeira do Estado no sistema financeiro, há nas medidas provisórias que tratam da privatização dos bancos estaduais a possibilidade de sua transformação em agências de desenvolvimento. Essas agências poderiam vir a atuar no mercado de microcrédito ou na concessão de crédito para micros e pequenas empresas.

A construção das novas redes de agentes financeiros ainda está no começo e, com certeza, levará alguns anos até ganhar um grau de consistência minimamente aceitável. Além, dessas, outras ações deverão ser adotadas, de forma a permitir a efetiva

inclusão social dos trabalhadores do setor informal. Programas como o cooperativismo, a assistência técnica e o apoio à comercialização deverão tornar-se mais corriqueiros nos próximos anos, da mesma forma que os de formação de redes de microempresas.

Os programas de microcrédito, principalmente quando criados por iniciativa do Governo ou de OnG, devem ser capazes de apresentar à sociedade os reflexos de sua atuação, de forma clara e objetiva. Além disso, os administradores de projetos desta natureza necessitam de ferramentas que permitam verificar o sucesso ou fracasso oriundo do processo de tomada de decisão.

As características da modelagem de crédito são determinadas em estudos detalhados das necessidades dos clientes-alvo do programa e, além disso, são aprimoradas com o decorrer do tempo e com o aprendizado que o dia-a-dia com os clientes proporciona. O idealizador e fundador do Banco Grameen, criado para proporcionar pequenos empréstimos à população carente de Bangladesh, aborda a necessidade quando afirma “O Grameen não é apenas uma série de êxitos individuais. Não teremos sucesso sempre, e a estrada é longa e dolorosa. Para lutar eficientemente contra a pobreza devemos ser capazes de reconhecer nossos erros, analisá-los e agir para que eles não se repitam” Yunus (2001).

O sucesso de um programa de inclusão social a partir da concessão de microcrédito é mensurado pela mudança na qualidade de vida das famílias por ele atendidas. Uma medida confiável do impacto de serviços financeiros sobre o bem-estar das famílias é dispendioso e metodologicamente complexo Rosenberg; Littlefield, (2004). Desta forma, o que se discute aqui são elementos que possibilitem dar um maior acesso ao crédito por parte do público-alvo. Contudo, o microcrédito não pode por si só resolver todos os problemas da sociedade [...] há tantos problemas a resolver, problemas de nutrição, de planejamento familiar, ambientais, que somos convocados para fazer de tudo. Aí é que está o perigo. Um banco de microcrédito não pode fazer tudo. Devem-se estabelecer parcerias com especialistas em outros campos. (Yunus, 2001).

No Brasil, as parcerias podem ser incentivadas pelo Governo e seus órgãos junto a Organizações não governamentais, associações de moradores, sindicatos, para que em

conjunto as pessoas possam desenvolver alternativas para aplicar de forma eficaz os recursos.

Como salientado anteriormente, os valores emprestados mediante o microcrédito são pouco expressivos dentro do contexto bancário onde o custo operacional, acrescido do custo de captação, podem impossibilitar uma operação de crédito. Conseqüentemente, este tipo de negócio acaba por se tornar pouco atraente aos bancos. Na maioria dos casos estudados os valores não ultrapassam R\$ 1.500,00, sendo que em alguns casos (Providência) há a necessidade de pagamento para novos empréstimos.

Segundo Silva (2001), iniciar por pequenos empréstimos não só testa a capacidade de pagamento, como também proporciona ao cliente a possibilidade de analisar se o empréstimo irá ou não ajudar seu negócio a crescer. Quanto às prestações devem ser iguais e crescentes (semanais, quinzenais ou mensais).

Yunus (2001) afirma que para o sucesso da empresa (Grameen Bank) era necessário a constituição de grupos. Isto porque o indivíduo isolado tende a ser mais imprevisível e indeciso. No grupo se beneficia do apoio e do estímulo de todos se tornando mais estável. Neste contexto, o grupo passa a exercer um poder coercitivo em seus membros, porque o acesso ao crédito é decidido por todos e qualquer membro em dificuldades para honrar seus pagamentos tem como corresponsáveis. Surge neste contexto a figura do aval solidário que encontramos em todos os projetos aqui selecionados.

Para exigir garantias no microcrédito é preciso levar em consideração o perfil do público-alvo, que é formado essencialmente por aqueles que não têm acesso ao crédito tradicional pelo fato de não terem o que oferecer como garantia. No Brasil é usado o aval solidário, ou seja, constitui-se o grupo solidário com pessoas de interesses afins, que se conheçam para poder estabelecer com maior facilidade uma relação de confiança entre os membros. Ambos os projetos aqui analisados utilizavam ou utilizam esse tipo de garantia..

Silva (2001) afirma que entre mecanismos alternativos para constituição de garantias está o aval solidário onde os donos de negócios (membros do grupo solidário)

são mutuamente responsáveis por reembolsar o empréstimo. Neste caso, a reputação individual na comunidade é mais importante que a garantia.

Kwitko (1999) define grupo solidário como organização formal ou informal constituída por indivíduos mediante auto-seleção com interesses afins e responsabilidade mútua no crédito captado pelos seus membros. As alternativas apresentadas para a constituição de garantias no microcrédito não impedem a utilização das tradicionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS.

Por meio desse estudo comparativo verificamos os diferentes modelos de gestão para a concessão de microcrédito dos programas analisados. A questão do acesso foi enfocada na devido a um dos programas ter sido implementado por uma Instituição financeira com enorme capilaridade no território nacional, o Banco do Brasil, e o outro programa desenvolvido no Distrito Federal por uma OSCIP , o Providência.

Com relação aos modelos de gestão executados, chegou-se à conclusão que o microcrédito para uma OSCIP, como se viu no Programa Providência, é um conjunto de ações e procedimentos que possibilitam o real acesso de recursos financeiros, educacionais e humanos para a geração de emprego, renda e dignidade dos beneficiários.

A análise do Programa Sala do Empreendedor permitiu também concluir que para as Instituições Financeiras do setor público como o Banco do Brasil, mesmo utilizando algumas tecnologias próprias do microcrédito, não atingiu o público-alvo dos programas de microcrédito; mesmo destacando-se as possibilidades que oferecem essas instituições por sua capilaridade, o real atendimento ficou prejudicado devido à resistência da adaptação dos procedimentos e exigências bancárias a essa clientela, além da não flexibilização do seu objetivo precípua que é o alcance das metas estipuladas na concessão de crédito.

O microcrédito para o Banco do Brasil, nesse programa, foi então a “bancarização” do público alvo, que depois de devidamente cadastrados e com os requisitos atendidos podem se candidatar ao crédito, que será analisado por um comitê que talvez o libere dentro de um prazo de 90 dias se apresentarem garantias reais. Buscando, dessa maneira, tentar adaptar o público-alvo aos trâmites burocráticos do Banco.

A hipótese inicial desta pesquisa, na qual se afirma que havia diferenças substanciais do ponto de vista dos modelos de gestão e expectativas de resultado para as Instituições implementadoras, sejam elas Instituição da Sociedade Civil sem Fins

Lucrativos ou Instituição Financeira Pública foi confirmada por meio de todas as análises e comparações expostas no decorrer deste trabalho.

Pode-se afirmar, então, que, para o atendimento a microempreendedores normalmente excluídos do acesso ao crédito, tem-se que dispensar tratamento diferenciado, com isenção de garantias reais, proximidade com a clientela, simplificação nas condições de pagamento e nas exigências com cadastro e apresentação de projetos, liberação rápida, créditos de baixos valores e prazos pequenos para pagamentos.

Todas essas tecnologias utilizadas no atendimento realizado por Instituições Sem Fins Lucrativos, estão relacionadas à descoberta dos valores de cada cultura, do “nome limpo” na praça e a possibilidade de receber novos financiamentos são as principais razões de honrarem o pagamento dos empréstimos, além da proximidade que os agentes de crédito mantêm com seus “clientes”, deslocando-se aos locais de produção, visitando e acompanhando-os sempre, mantendo com eles um relacionamento estreito. Assim o banco vai até o seu cliente e não o contrário, como é comum.

A melhoria da capacidade de gestão do empreendimento, viabilizada pelos treinamentos oferecidos por essas entidades à clientela, também pode ser considerada razão de êxito.

O estudo comparativo do projeto Sala do Empreendedor e do Programa Providência permitiu também concluir que o modelo de gestão de concessão de crédito feita por uma OSCIP é mais focalizado no público alvo do que o de uma Instituição Financeira; a não ser que esta Instituição financeira de adapte e transforme totalmente sua forma de atendimento como é o caso do Banco do Nordeste (BNB) com o Programa Crediamigo que detém hoje 73% (setenta e três por cento) do mercado das microfinanças no Brasil, (Caixa, 2004).

A relação *agent-principal* foi observada nos dois programas. No Programa Sala do empreendedor a OSCIP – ICCAPE era *agent* e o Banco do Brasil o *principal*, o público-alvo do microcrédito não ficou fora dessa situação, mas devidamente monitorado pelo estabelecimento de mecanismos que minimizassem o risco moral por parte do Banco.

A assimetria, nesse programa, provocou conseqüências indesejáveis e imprevistas, interferindo na eficiente alocação de recursos devido ao fenômeno conhecido como seleção adversa - conceito que também lida com o problema da assimetria informacional. Porém, o foco da relação ICCAPE- Banco do Brasil não trata mais de relações contratuais (exógenas), mas sim da adesão ou não a determinada transação. A seleção adversa trata, entre outros fenômenos, dos mecanismos que interferem na alocação dos fatores no interior do programa fazendo com que os níveis de investimento e mesmo de capital e trabalho empregados estejam aquém do ótimo sob o ponto de vista social, principalmente quando se refere ao aspecto do acesso ao crédito por parte do público-alvo. A relação não era mais de parceria e sim de prestação de serviço.

Um importante achado dessa pesquisa foi que a parceria entre uma OSCIP (*agent*) e uma Instituição Financeira (*principal*) como a vista nesse estudo de caso nos provou que a relação que se estabelece ao final não é mais a de parceria onde uma instituição com seu “know how” sobre o assunto (caso da OSCIP especializada em microcrédito) orienta a outra (Instituição Financeira que possui infra-estrutura física e recursos financeiros) nos procedimentos e tecnologias para o real acesso do público-alvo dos programas de microcrédito. A relação que se estabelece é a de prestação de serviços onde a Instituição Financeira trata a OSCIP como fornecedor de mão-de-obra especializada (Agentes de Créditos), monitorando rigorosamente todos os processos de execução da metodologia de atendimento que são adaptados aos objetivos da Instituição Financeira, como também uma oportunidade para a OSCIP de ampliar os seus ganhos econômicos desconsiderando o seu objetivo social.

Esse tipo de parceria funciona somente quando é dada total autonomia à OSCIP para desenvolver suas atividades sem a ingerência da Instituição Financeira, como o caso apresentado da ONG Moradia e Cidadania e a Caixa Econômica Federal.

Já no Programa Providência, o público-alvo é o *agent* e como vimos no marco teórico a relação que se forma entre a OSCIP- Providência é uma transação financeira que é um contrato intertemporal de cumprimento incerto. A troca entre o credor (*principal*) e o tomador (*agent*) não se apóia em bens materiais, mas na capacidade

futura de honrar compromissos. A rentabilidade do Programa Providência dependerá, portanto, da qualidade da avaliação de riscos, ou seja, da antecipação da confiabilidade dos devedores. O acesso ao crédito é facilitado pelo modelo de gestão do Programa Providência, mas na origem da relação de troca, há uma assimetria de informação entre o tomador e o credor.

Para minimizar o risco-moral dos contratos, o modelo de gestão do Programa Providência utiliza o crédito orientado em todos os seus pilares metodológicos: orientação, capacitação e acompanhamento; como também, o aval solidário que promove a auto-monitoramento do grupo. O agente de crédito é um importante aliado nesse processo para promover a aproximação, monitoramento do público-alvo e conseqüentemente a sustentabilidade da instituição pelo cumprimento dos contratos.

Os principais obstáculos para a realização dessa análise comparativa foi o acesso aos dados e profissionais que trabalharam nesse projeto dentro do Banco do Brasil, principalmente a Diretoria de Governo que é o departamento do Banco que promove o relacionamento da Instituição com o Ministério e entidades do terceiro setor. Não conseguimos resposta de nenhum questionário enviado aos responsáveis pelo projeto na época e as mesmas pessoas ainda trabalham na área e desenvolvem projetos semelhantes.

A recomendação retirada desse estudo é que os programas de microcrédito devem ser operacionalizado e seguir o modelo de gestão das OSCIP's como o Programa Providência que utiliza todas as tecnologias das microfinanças, como o crédito orientado (capacitação, orientação e acompanhamento), o aval solidário para facilitar o acesso do crédito ao público-alvo, minimizar os riscos (risco-moral) das instituições de microcrédito, como também promover a sua sustentabilidade .

A utilização da infra-estrutura das instituições bancárias pode facilitar o acesso também, porém sem a ingerência das mesmas, deixando a condução dos programas por conta dos “especialistas” no assunto que são as OSCIP's de microcrédito. A fusão da infra-estrutura bancária com o capital humano da instituição financeira e da OSCIP acaba formando uma barreira, dificultando o acesso ao crédito, como foi visto no Programa Sala do Empreendedor.

Conseguiu-se observar também, por meio deste estudo comparativo, que as linhas de microcrédito desenvolvidos pelo Programa Providência, podem vir a promover a interação e o fomento das relações de confiança dos membros e consequentemente do capital social das comunidades por meio do aval solidário que é uma tecnologia de garantia própria das microfinanças, onde é formado um grupo de 3 a 5 pessoas uns avalizam os outros com o compromisso de pagar em dia suas prestações e com a sanção de no caso de inadimplência de um membro do grupo todos deixam de receber novos empréstimos. Para que haja a confirmação desse fato, é necessário realizar uma avaliação do impacto desses programas dentro das comunidades onde são desenvolvidos, fazendo o levantamento do desempenho institucional dessas comunidades com relação às suas regras de reciprocidade e sistemas de participação cidadã.

Deixa-se, então, como sugestão para novos estudos, para outros pesquisadores ou até mesmo a continuação desse estudo numa tese de doutorado, o levantamento do desempenho institucional, com relação às regras de solidariedade e sistemas de participação cidadã, dentro das comunidades onde são desenvolvidas ações de microcrédito realizadas por OSCIPs com a utilização do aval solidário.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo (2001 a). **Finanças de proximidade e desenvolvimento territorial no semi-árido brasileiro**. MDA:FIDA, Projeto Dom Helder Câmara. mimeo.

ALVES, Sérgio Darcy da Silva; SOARES, Marden Marques. **O Banco Central e o Cooperativismo de Crédito**. In: PINHO, Diva Benevides (Org.). *O cooperativismo de crédito no Brasil*. Porto Alegre: Ed. Confedbras, 2004. p. 213-224.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Microcrédito**. Brasília, 2004. Disponível em: <www.bcb.gov.br>. Acesso em: 13/09/2004.

BANCO DO BRASIL. **Imprensa**. Brasília, 2004. Disponível em: <www.bb.gov.br>. Acesso em: 15/11/2004.

BANCO DO NORDESTE – **Programa CREDIAMIGO** – Disponível em <http://www.bancodonordeste.gov.br/crediamigo/conteudo/apresentacao.htm> em 5.01.2002.

BANCO DO POVO – **Banco do Povo de Santo André**. Disponível em http://www.santoandre.sp.gov.br/projetos/d_econo/bcpovo.shtml em 10.02.2002.

BARONE, Francisco M.; LIMA, Paulo Fernando; DANTAS, Valdi; REZENDE, Valéria. **Introdução ao Microcrédito – Cartilha do Comunidade Solidária**. Brasília: Conselho da comunidade Solidária, 2002.

BIJOS, Leila Maria Da'Jua. **Mulher e desenvolvimento, o programa de microcrédito para as mulheres no setor informal urbano, 1980 – 2002. Um estudo de caso: Brasil – Bolívia**. Tese de Doutorado. UnB, 2005.

BLATT, Adriano. **Avaliação de risco e decisão de crédito: um enfoque prático**. São Paulo: Nobel,1999.

BITTENCOURT, Gilson (2000). **Sistema Cresol de Cooperativas de Crédito Rural:uma experiência de economia solidária entre os agricultores familiares**. In: SINGER, P. e SOUZA, A. R. de (orgs.) *A Economia Solidária no Brasil – A autogestão como resposta ao desemprego*. São Paulo: Contexto, pp.193-220

BITTENCOURT, Gilson e ABRAMOVAY, Ricardo (2001) **Inovações institucionais no financiamento à agricultura familiar: o Sistema Cresol** In: *Anais do II ° Seminário Brasileiro da Nova Economia Institucional*. CD ROM, Campinas.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Resultados financeiros CEF. 2004**. Disponível em: <www.caixa.gov.br>. Acesso em: 15/12/2005.

CALDAS, Eduardo Lima – **Microcrédito e Dilemas da Ação Coletiva - Artigo apresentado no Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração – ANPAD**. 2002.

CANUTO, Otaviano. **Doses de microcrédito contra a pobreza**. Publicado jornal Valor em 02/01/2001. Retirado da Internet – <http://www.eco.unicamp.br/artigos/artigo152.htm> em 12.10.2001.

CARVALHO, Maria Christina. **Banco Popular chega aos 500 mil clientes**. Jornal Valor Econômico. São Paulo. Sexta-feira e fim de semana, 26, 27 e 28 de novembro de 2004. Caderno Finanças. p.C1.

CEAPE – **O sistema CEAPE** – Disponível em <http://www.ceape.org.br/home/homepage.asp> acesso em 07.01.2006.

CENTRO CAPE – Associação de crédito popular banco do povo. Disponível em <http://www.bcodopovo.org.br> acesso em 08.02.2006.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia científica: para uso dos estudantes universitários**. 3.ed. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1983.

CODEPLAN - Companhia do Desenvolvimento do Planalto Central. Distrito Federal Síntese de Informações Sócioeconômicas 2006.

COELHO, Franklin Dias. **Reestruturação Econômica, Políticas Públicas e as Novas Estratégias de Desenvolvimento Local**. In: Silva, Bava(org) Desenvolvimento Local. São Paulo, Polis, 1996.

DECRETO nº 3100, de 30 de junho de 1999, regulamenta a lei nº 9790 de 23/03/99 definindo aspectos para autorização, funcionamento e supervisão das Sociedades Civas de Interesse Público.

FONTES, Angela (Coordenadora). **Projeto: Perspectivas de expansão das microfinanças no Brasil: Marco legal, capitalização e tecnologia**. In: OFICINA DE TRABALHO: Microfinanças ou financiamento do desenvolvimento econômico local? Rio de Janeiro: IBAM, 2000. Disponível em: <http://www.ibam.org.br/microcre/relfinal.pdf>. Acesso em 13.10.2001.

FORTUNA, Eduardo. **Mercado financeiro**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1997.

FREITAS, Márcio Lopes de. **Cooperativismo de crédito no Brasil: visão resumida da Organização das Cooperativas Brasileiras – OCB**. In: PINHO, Diva Benevides (Org.). O cooperativismo de crédito no Brasil: do século XX ao século XI. Porto Alegre: Ed. Confedbrás, 2004. p.87-96.

GABRIEL, Edilma Moreira. **O microcrédito como elemento de dinamização da economia: A experiência do programa providência de Elevação da Renda Familiar – DF**. Dissertação de Mestrado. UnB, 2004

GAZETA MERCANTIL, São Paulo, 22 Set 2003. Caderno de Finanças. Disponível em: www.gazetamercantil.com.br >. Acesso em: 23/02/2004.

GAZETA MERCANTIL, São Paulo, 25 set. 2003. Caderno Inicial. Disponível em: <www.gazetamercantil.com.br>. Acesso em: 23/02/2004.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GONZALEZ VEGA, Cláudio (2000) **Uma Visão Geral das Microfinanças**. In: Anais do Seminário Internacional de Microfinanças. BNDES. maio de 2000.

GOLDMARK, Lara; POCKROSS, S.; VECHINA, D. **A situação das microfinanças no Brasil**. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL BNDES DE MICROFINANÇAS, 2000, Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/microfin/02goldm.exe> - Acesso em 24.01.2002.

GONDIM, Linda Maria de Pontes (Organizadora). **Pesquisa em ciências sociais: o projeto da dissertação de mestrado**. Fortaleza: EUFC, 1999.

HAPER, Malcon. **Consultancy for small Bussines: The Concept Training the Consultants**. International Technologi Publications. Lodon(UK). 1976.

IBGE – Banco de Dados – Censo Demográfico 2000. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php> - Acesso em 02.05.2006.

ICC – Internet - <http://www.blusol.org.br/port/intro.htm> em 07.09.2001.

J.M. CAMARGO, J.M ,JATOBÁ, J e MEZZERA, J., 1995 “ **Stability, growth, modernisation and pervasive flexibility: a feasible combination?**, Santiago, OIT Documento de Trabajo número 11

KIEWIET e MCCUBBINS (1991). **The Logic of Delegation. Congressional Parties and The Appropriation Process**. Chicago: Chicago University Press.

KWITKO, E. E. B. (Coordenadora). **Manual para formação de agentes de crédito: Programa de crédito produtivo popular**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999. Disponível em <http://www.bndes.gov.br/produtos/social/images/indice.pdf> - Acesso em 12.02.2006.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Antrade. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados**. 2.ed. São Paulo: Altas, 1990.

LEI nº 10194 de 14 de fevereiro de 2001, dispõe sobre a instituição de sociedades crédito ao microempreendedor (SCM).

LEI nº 10406 de 10 de janeiro de 2002, alteração no Código Civil.

LEI nº 9790 de 23 de março de 1999, define critérios para qualificação como Sociedade Civil de Interesse Público.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados**. São Paulo: Atlas,1996.

MATHEUS, D. C. et al. **Microcrédito – O banco do povo**. São Paulo: Fundação Dom Cabral,2000.

MATTOSO, Jorge. **Mobilização Social Pode Evitar Desastre**. Folha de São Paulo. 3-3/96. Caderno Mais!

MEDIDA PROVISÓRIA nº 1894/19 de 29 de junho de 1999, dispõe sobre a constituição e funcionamento de SCM.

MEDIDA PROVISÓRIA nº 1914/4 de 28 de julho de 1999, isenta as OSCIP e as SCM da Lei da Usura.

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1958/25 de 09 de dezembro de 1999, dispõe sobre como poderão ser efetuados os programas de fortalecimento do microcrédito.

MEZZERA, J., 1990 **Ventas informales: relaciones com el setor moderno**, Santiago, PREALC.

MICRO CRED – **Sociedade de Crédito ao Microempreendedor**. Banco de dados. Disponível em <http://www.microcred.com.br/informações.htm> em 12.02.2002.

MONTE, Paulo Aguiar do, et al. **Distribuição dos recursos do PROGER: qual a racionalidade?** Rev. Econ. Nordeste, Fortaleza, v.34, n.1, p. 200, jan-mar.2003.

MOREIRA, Darlan; Thomasi, Adriana. Banco do Nordeste - **O padrinho dos micronegócios**. Gazeta Mercantil, São Paulo, 19 jul. 2002. Suplemento especial, p.1-4.

NOGUEIRA, Ana Célia S. **A expansão do microcredito no Brasil**. Internet – <http://www.portaldomicrocredito.org.br/index.htm> . Acesso em 28.10.2001.NORMATIVO nº 2627 do Banco Central do Brasil de 03 de outubro de 2001, dispõe sobre o patrimônio mínimo para funcionamento das SCM.

OLIVEIRA Marco Antonio de (Org.). **Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil** – Campinas(SP): UNICAMP. IE, 1998.

OLIVEIRA, Roberto Cardoso de. **Da comparação: o propósito de carnavais, malandros e heróis**. Rio de Janeiro, FGV, 2001.

PAIVA, Carlos. **Risco de crédito: a probabilidade de ocorrer o inesperado**. Disponível em: <www.serasa.com.br>. Acesso em: 11/09/2003.

PARENTE, Silvana - **Pobreza e Mercados no Brasil: uma análise de iniciativas de políticas públicas**. Brasília: CEPAL. Escritório no Brasil/DFID, 2003.

PORTOSOL – Instituição Comunitária de Crédito. Banco de dados. Disponível em <http://www.portosol.com/default.htm> em 10.02.2002.

PROJETO Fome Zero, Uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil. Versão 3, 2001. p.84. Disponível em: <www.icidadania.org.br>. Acesso em: 07/06/2004.

PRZEWORSKI, Adam, **Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent x principal*** – Bresser Pereira, L.C e Spik, Peter. – Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial, RJ: Ed. FGC, 1998.

RAMOS, C.A. **Programas federais de apoio aos pequenos investimentos: justificativas, características e balanço preliminar.** Texto para discussão n° 546. Brasília, IPEA, 1998.

ROSA, Antônio L. T. da. **Microcrédito: Possibilidades e limitações.** Texto para discussão n.º 172. Fortaleza, Universidade Federal do Ceara, 1998.

ROSALES, Ramon. **Marco jurídico para as instituições de microcrédito: versão preliminar para o Seminário Internacional BNDES de Microfinanças.** Rio de Janeiro, 2000. Disponível em <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/microfin/05marco.exe> . Acesso em

RUA, Maria das **Graças O Estudo da Política: Tópicos Selecionados** , Brasília: Paralelo 15, 1998. Organizadora, com Maria Izabel V. de Carvalho.

RUDIO, Franz Vitor. **Introdução ao projeto de pesquisa científica.** Pretrópolis: Vozes, 1980.

SANTOS, Carlos A. **Microcrédito: Notas sobre as características da demanda.** In: Políticas Sociais. IPEA, 1997.

SAMUELSON, Robert J. **As Fronteiras da América Latina** – Revista Exame. 16-7-97,p.46-48.

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas- **Fatores Condicionantes e Taxa de Mortalidade de Empresas no Brasil- Relatório de Pesquisa/** Brasília- Agosto de 2004. Equipe de Pesquisa Sebrae Nacional : Francisca Pontes, José Mauro Morais e Marco Pinho

SHEPSLE, Kenneth A. e BONCHEK, Mark S.(1997). **Analyzing Politics. Rationality, Behavior and Institutions.** New York: W.W. Norton & Company.

SILVA, Hélio Eduardo da. **Crédito – Alguns conceitos básicos. O que é microcredito.** Internet – <http://www.geranegocio.com.br/html/geral/microcredito/microcred.html> em

SILVA, Hélio Eduardo da; OLIVO, Silvio. **Crédito e financiamento de pequenos negócios no Brasil: análise institucional e proposições de mudanças.** Em: Siqueira,

C. A. (coordenador) **Geração de emprego e renda: experiências de sucesso**. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 1999. p. 17-101.

SILVA, Hélio Eduardo da; OLIVO, Silvio. **Instituições comunitárias de crédito - as experiências da PORTOSOL (RS) e da Fundação Caixa do povo (CE)** Internet – <http://www.cee.ucb.br/RevistaEE/ano2no3/relatoriodepesquisa.htm> em 02.08.2001a.

SILVA, J. P. da. **Análise financeira das empresas**. São Paulo: Atlas, 1990.

SILVA, José Pereira da. **Análise e decisão de crédito**. São Paulo: Atlas, 1993.

TONETO JR, Rudnei e BRAGA, Márcio Bobik. **"Microcrédito – Aspectos teóricos e perspectivas"**. Informações Fipe. São Paulo, julho de 1999.

VIVA CRED – Banco de dados. Disponível em <http://www.vivacred.com.br/vivacred.htm> em 10.02.2002.

YUNNUS, Muhammad. **O banqueiro dos pobres**. São Paulo: Ed. Ática, 2001.

ANEXOS

Questionários

Instituto Centro Cape

Coordenadora Nacional do Projeto a Sra Ana Cristina Vasconcelos, entrevista concedida em 21. fev. 2006.

1- Pelo fato de ter sido firmado um convênio de parceria e não um contrato de prestação de serviços as alterações em todo o processo de implementação do projeto eram negociadas em pé de igualdade entre o Centro Cape, Banco do Brasil e Fundação BB? Ou Algum dos parceiros prevalecia nas decisões, se sim, por quê?

2- Quais foram as justificativas do para as alterações da Fase 1 para a Fase 2?

3 - Da Fase 2 para a Fase 3 ?

4 - Da Fase 3 para a Fase 4?

5 - Qual era a expectativa de resultado, o que o Centro Cape esperava acima de tudo com a implementação do projeto?

Ministério do Trabalho e Emprego e Emprego

Representante do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Sr. Rogério Constanzi Nagamine, entrevista concedida em 06. jun. 2006.

1- Qual o objetivo e expectativas que o Ministério tinha com a implementação de um projeto de microcrédito com a metodologia do crédito assistido? Qual a noção que o Ministério tinha do que era crédito assistido?

2- Além de financiador e avaliador qual a ingerência que o Ministério tinha na implementação do projeto, principalmente no que se refere às várias alterações que ocorreram durante todo o processo ?

3- Como era o relacionamento entre o Ministério e os demais parceiros: ICCAPE, Banco do Brasil e Fundação Banco do Brasil?

Banco do Brasil

Gerente de Expediente do Banco do Brasil, agência Taguatinga Norte, José Cláudio Carmona, entrevista concedida em 23. maio. 2006.

1- Qual o objetivo e expectativas que o Banco do Brasil tinha com a implementação de um projeto de microcrédito com a metodologia do crédito assistido? Qual a noção que o Ministério tinha do que era crédito assistido?

2- Quais as justificativas que o Banco do Brasil dava para as alterações ocorridas no processo de implementação do projeto e como era o processo de negociação dessas alterações com o ICCAPE?

3- Como era o relacionamento entre o Banco do Brasil e os demais parceiros: ICCAPE, Ministério do Trabalho e Fundação Banco do Brasil?

4- Qual a sua opinião sobre os aspectos do processo de implementação do projeto?

Fabiano, Agente de crédito

Agente de crédito, Fabiano Viana Falcão, entrevista concedida em 01. junho. 2006.

1- Qual o objetivo e expectativas que a equipe do Centro Cape tinha com a implementação de um projeto de microcrédito com a metodologia do crédito assistido dentro de uma Agência Bancária? Qual a noção que equipe tinha do que era crédito assistido?

2- Quais as justificativas que o Banco do Brasil dava para as alterações ocorridas no processo de implementação do projeto e como era o processo de aceitação dessas alterações pela equipe do ICCAPE e da Agência?

3- Como era o relacionamento entre a Agência e a equipe do Centro Cape?

4- Qual a sua opinião sobre os aspectos do processo de implementação do projeto? As fases de atendimento, o treinamento e o pós crédito?