A Política e a Atividade de Microcrédito como Instrumentos de Geração de Trabalho e Renda e Inclusão Produtiva

Relatório do Projeto de Pesquisa: "Microcrédito Produtivo Orientado: Inovações de Tecnologia Social e Aperfeiçoamento de Política"

Projeto de cooperação técnica entre o Ministério do Trabalho e Emprego – MTE e a Universidade de Brasília – UnB, por meio do Centro de Pesquisas de Opinião Pública da Universidade de Brasília – *DATA*UnB, com o apoio do Centro de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Fundação Universidade de Brasília – CDT/FUB.

Brasília, junho de 2015.

A Política e a Atividade de Microcrédito como Instrumentos de Geração de Trabalho e Renda e Inclusão Produtiva

Claudete Ruas
Danilo Nolasco Cortes Marinho
Franco de Matos
José Angelo Belloni
Maria Cristina Cacciamali
Moema do Prado Pereira

Brasília
*DATA*UnB - FUB, SPPE - MTE
2015

Universidade de Brasília - UnB

Equipe de Pesquisa

José Angelo Belloni
Franco de Matos
Claudete Ruas
Danilo Nolasco Cortes Marinho
Maria Cristina Cacciamali
Moema do Prado Pereira

Bolsistas

Carolina Vale Rosa
Carolina Menezes Lima
Geisa Rodrigues Novais
Tiago Fonseca Medeiros

Equipe *DATA*UnB

Antonio Carlos Ferreira de Souza Leal
Eleusa Ferreira
Márcia de Albuquerque Rosalvos

Pesquisadores Colaboradores

Ana Elizabeth Reymão
Carolina Lopes Araújo
Carolina Scott Mairinque
Eduardo Luiz Cury
Inessa Laura Salomão
Raiza Gomes Fraga
Tihaná Hirata
Violeta Sarti Caldeira

Ministério do Trabalho e Emprego – MTE

Ministro de Estado do Trabalho e Emprego
Manoel Dias

Secretário-Executivo
Francisco José Pontes Ibiapina

Presidente do Conselho Deliberativo do FAT
Quintino Marques Severo

Secretário de Políticas Públicas de Emprego
Giovanni Correa Queiroz

Diretor do Departamento de Emprego e Salário
Márcio Alves Borges

Coordenadora-Geral de Emprego e Renda
Lucilene Estevam Santana

Grupo Técnico de Acompanhamento
Ana Maria Monteiro Silva
Antônio de Pádua Melo Neto
Antônio Haroldo Pinheiro Mendonça
Jociany Monteiro Luz
Laura Nascimento Moreira
Ricardo Valentim dos Santos

Colaboração
Aniele Costa de Souza

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação - CIP
Bibliotecária responsável: Thaís Marques - CRB-1/1922

A política e a atividade de microcrédito como instrumentos de geração de trabalho e renda e inclusão produtiva / Claudete Ruas, Danilo Nolasco Cortes Marinho, Franco de Matos, José Angelo Belloni, Maria Cristina Cacciamali e Moema do Prado Pereira. – Brasília : Fundação Universidade de Brasília, Centro de Pesquisas de Opinião Pública, *DATA*UnB; Ministério do Trabalho e Emprego, Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, SPPE, 2015.
132 p. : grafs. ; 22,5 cm.

Inclui referências bibliográficas.
ISBN: 978-85-69765-00-4

1. Microcrédito, política. 2. Microcrédito, Brasil. 3. Empresa, pequeno porte. 4. Renda, geração. 5. Trabalho, geração. 6. Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, PNMPO. 7. Microcrédito, instituição. 8. Microcrédito, fortalecimento. 9. Empreendedorismo. I. Claudete Ruas. II. Danilo Nolasco Cortes Marinho. III. Franco de Matos. IV. José Angelo Belloni. V. Maria Cristina Cacciamali. VI. Moema do Prado Pereira.

CDU 336.143.23

SUMÁRIO

Apresentação 07

1. Introdução 09

2. A Atividade e a Política de Microcrédito 13

3. Empreendedorismo de Pequeno Porte e Informalidade no Brasil 23

4. As Políticas de Geração de Trabalho e Renda, a política de microcrédito e o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado - PNMPO 39

5. Resultados Globais de Pesquisa Quantitativa junto às Instituições de Microcrédito Habilitadas no PNMPO 61

6. A Visão dos Beneficiários da Política de Microcrédito 77

7. Integração das Políticas 91

8. Aperfeiçoamento dos Instrumentos de Política para Fortalecimento da Atividade de Microcrédito no Brasil 107

9. Considerações Finais 129

Referências Bibliográficas 133

APRESENTAÇÃO

É com grata satisfação que apresentamos os resultados do Projeto de Pesquisa "Microcrédito Produtivo Orientado: Inovações de Tecnologia Social para o Aperfeiçoamento da Política", trabalho realizado com o apoio do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, fruto da parceria celebrada com a Universidade de Brasília - UnB, por meio de seu Centro de Pesquisas de Opinião Pública - *DATA*UnB, e com o apoio do Centro de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Fundação Universidade de Brasília - CDT, mediante a celebração de Termo de Execução Descentralizada.

O Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado tem mais de R$ 40 bilhões em recursos aplicados, sendo reconhecido como importante instrumento na geração de renda e melhoria da qualidade de vida da população. O programa foi implementado em 2005 como uma política especialmente dedicada à promoção da atividade de microcrédito no país, cuja finalidade é fortalecer o empreendedorismo de pequeno porte, individual ou coletivo, com vistas a promover a inclusão social e o desenvolvimento em âmbito local.

Após dez anos de criação do programa, o Ministério do Trabalho e Emprego considerou ser de suma importância realizar um primeiro estudo de avaliação com as instituições habilitadas ao programa que contemplasse análises e pesquisas quantitativas e qualitativas e ainda a participação de atores do governo, de bancos oficiais, entidades de microcrédito, agentes de microcrédito e tomadores de empréstimos.

Este estudo é considerado como um importante instrumento de análise para identificar a necessidade de determinadas intervenções, o planejamento das ações para o desenvolvimento de certas iniciativas, de modo tornar mais efetivas as ações para transformar a realidade do programa.

O empreendedorismo independe de raça, cor ou classe social e ataca os problemas do desemprego, subemprego ou ocupação precária, além de fortalecer a inserção econômica dos cidadãos que têm alguma potencialidade empreendedora. Ademais, é um importante mecanismo de combate à pobreza e à exclusão social, buscando a sustentabilidade de grupos e setores fragilizados.

Perseguiu-se o objetivo de desenvolver e aplicar metodologia de aferição dos resultados capaz de expor e avaliar a realidade do programa, de modo a

identificar as lacunas necessárias para o aprimoramento da política, a partir do olhar de seus executores, beneficiários e demais atores que atuam no processo.

O presente trabalho tem por objetivo entregar à sociedade os resultados alcançados por um projeto de pesquisa inovador, com foco em um importante instrumento de política de apoio ao empreendedorismo brasileiro.

Manoel Dias
Ministro de Estado do Trabalho e Emprego e

Giovanni Correa Queiroz
Secretário de Políticas Públicas de Emprego
Ministério do Trabalho e Emprego

1. Introdução

Esta publicação apresenta os resultados do projeto de pesquisa: "Microcrédito Produtivo Orientado: Inovações de Tecnologia Social e Aperfeiçoamento de Política", baseado na cooperação entre o Ministério do Trabalho e Emprego - MTE e a Universidade de Brasília - UnB, por meio do Centro de Pesquisas de Opinião Pública da Universidade de Brasília - *DATA*UnB e com o apoio do Centro de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Fundação Universidade de Brasília - CDT/FUB.

A Universidade de Brasília - UnB, por meio de suas unidades acadêmicas, vem colaborando ativamente com o Estado brasileiro, realizando estudos, pesquisas e, com isso, subsidiando no delineamento, implementação e avaliação de políticas públicas. O *DATA*UnB, já de longa data, vem participando desse esforço de cooperação entre a academia e o governo. Especificamente com o MTE, vários estudos foram realizados que contribuíram para o aperfeiçoamento de programas desse Ministério.

As estratégias de pesquisa delineadas no projeto visaram responder de forma objetiva a demanda do MTE no sentido de elaborar sugestões e encaminhamentos para aperfeiçoamento do PNMPO. Para atingir esse propósito, foram definidas técnicas de pesquisas qualitativas e quantitativas, bem com foi realizado amplo levantamento bibliográfico sobre microfinanças e microcrédito no Brasil e no contexto internacional. Também foram consultados documentos e informações relevantes para a consecução dos objetivos da pesquisa. Desta forma, foi realizada a análise do PNMPO a partir de pesquisa qualitativa[1] e quantitativa[2], considerando seus resultados, seu

[1] A pesquisa qualitativa, realizada no âmbito do projeto, teve como finalidade proporcionar a construção de uma visão de futuro do PNMPO e sua relação com as demais políticas de geração de emprego e renda sob coordenação do MTE, por meio do levantamento de percepções junto aos gestores de políticas públicas, especialistas, além de gestores das diversas institucionalidades que ofertam microcrédito produtivo orientado no Brasil. A pesquisa qualitativa compreendeu três estratégias que envolveram dirigentes de instituições de microcrédito selecionadas, gestores públicos, bem como usuários de microcrédito, que foram: entrevista em profundidade, grupos focais com participação de beneficiários do PNMPO e uma oficina de trabalho com participação de gestores governamentais e dirigentes de instituições de microcrédito.

[2] A pesquisa quantitativa envolveu duas etapas. A primeira etapa foi mapeamento e coleta de informações das instituições de microcrédito habilitadas no MTE, por meio de consulta eletrônica. O mapeamento das

alcance regional e o desempenho dos diversos tipos de institucionalidades que o operam. As análises e pesquisas de campo envolveram atores do governo, de bancos oficiais, entidades de microcrédito, agentes de microcrédito e os tomadores de empréstimos.

Também no âmbito deste projeto, foi realizada a oficina "Caminhos para o Fortalecimento do Microcrédito no Brasil: Construção de Recomendações para o Aperfeiçoamento da Política de Microcrédito Produtivo Orientado", no *campus* da Universidade de Brasília, no dia 27 de novembro de 2014, com a presença de 54 representantes institucionais, dirigentes e assessores de instituições de microcrédito, gestores públicos e técnicos de entidades públicas que participam das políticas de microcrédito[3].

Durante a oficina, houve conferências de *players* da atividade de microcrédito vinculada ao PNMPO relacionados aos eixos temáticos propostos. As instituições responsáveis por essas apresentações foram: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS; Banco do Estado do Rio Grande do Sul - Banrisul e Agência de Crédito.

Este documento encontra-se estruturado em outros oito capítulos, além desta introdução. No segundo capítulo, são apresentados aspectos conceituais e históricos acerca da atividade e da política de microcrédito no Brasil. No terceiro capítulo, aborda-se a demanda por microcrédito no Brasil, discutindo-se o empreendedorismo de pequeno porte e informalidade no país, a partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD. O quarto capítulo relaciona as políticas de geração de trabalho e renda, a política de microcrédito e o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado - PNMPO. No quinto capítulo, são apresentados os resultados

---

instituições de microcrédito habilitadas no MTE foi realizado com 497 instituições que estavam cadastradas em fevereiro de 2014. Esse mapeamento resultou em uma relação de 368 instituições, sendo as demais excluídas como será observado nos resultados da pesquisa. O instrumento de pesquisa para obtenção das informações sobre as atividades das instituições foi desenvolvido e ajustado em pré-teste realizado com 12 instituições em setembro de 2014. O ajuste resultou no modelo do questionário eletrônico final enviado, em outubro de 2014, às instituições do cadastro mantido pelo MTE. A segunda etapa foi o mapeamento e coleta de informações das instituições de microcrédito habilitadas no MTE, por meio de visita de campo. Essa etapa envolveu cerca de 60 entrevistadores e supervisores de campo, nas instituições de microcrédito visitadas foi reiterada a solicitação para responder o questionário eletrônico.

[3] Nesta oficina, foram selecionados três eixos temáticos de relevante importância para subsidiar a discussão sobre o microcrédito: i) integração dos instrumentos de política; ii) instrumentos para promover maior articulação entre as instituições operadoras para o desenvolvimento do microcrédito produtivo orientado; e iii) agentes de crédito.

globais de pesquisa quantitativa realizada junto às instituições de microcrédito habilitadas no PNMPO, no âmbito desta pesquisa; enquanto que no sexto capítulo são apresentados os resultados dos grupos focais realizados junto a beneficiários da política de microcrédito. O sétimo capítulo, baseado nos achados de pesquisa qualitativa realizada no âmbito desta investigação, trata da integração das políticas e da interação do PNMPO com o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, e com as políticas de inclusão produtiva, Economia Solidária, de apoio ao pequeno empreendedor, e de qualificação profissional. O oitavo capítulo, também construído a partir dos achados de pesquisa qualitativa, trata do aperfeiçoamento dos instrumentos de política para fortalecimento da atividade de microcrédito no Brasil. Por fim, no nono capítulo, tecem-se as considerações finais.

2. A Atividade e a Política de Microcrédito

O Microcrédito

Atividades de microcrédito constituem-se como serviços de intermediação financeira direcionados para empreendimentos menos estruturados, possibilitando-lhes acesso a crédito e consequente fortalecimento de suas atividades econômicas. Podem ser operadas por instituições da sociedade civil, mas também do poder público em qualquer de suas esferas – sendo mais usual a municipal ou local –, instituições bancárias ou financeiras, além de parcerias entre esses agentes – organizações de controle misto (LEDGERWOOD, 1999).

A atividade de microcrédito se justifica, pois as instituições bancárias e financeiras excluem do mercado de crédito especialmente os pequenos empreendedores do setor informal, por não possuírem garantias reais ou reputação (CACCIAMALI, 2005). Disso decorre uma fragmentação do mercado de crédito, a partir da difusão de práticas não institucionalizadas, caracterizadas por elevada dispersão de taxas de juros e atuação à margem da legalidade, operadas por agiotas ou credores familiares. A atividade de microcrédito também se justifica por apresentar alternativas para a seleção de clientes, avaliação de riscos e exigência de garantias, permitindo o acesso a crédito principalmente a pequenos empreendedores informais.

O microcrédito em sua versão contemporânea tem como marco inicial os anos 1970, a partir dos trabalhos de Muhammad Yunus, com o posteriormente conhecido *Grameen Bank*, e Al Whittaker, fundador do *Institute for International Development Incorporated* (IIDI). Foi também nesse período que a associação entre setor informal e microcrédito passou a ser tema-chave em discussões sobre programas de apoio a microempreendedores rurais e urbanos em países pobres.

Em 1976, com recursos próprios, Muhammad Yunus começou a realizar empréstimos a grupos de mulheres pobres da região rural de Jobra, em Bangladesh. Embora com ínfima margem de lucro, resultados positivos eram obtidos. Naquele mesmo ano, com o auxílio de um banco governamental

daquele país, Yunus conseguiu mais recursos para ampliar a atividade de microcrédito que desenvolvia, que resultou na estruturação do *Grameen Bank*, formalizado em 1983.

Executivo de sucesso, Al Whittaker largou o cargo de *Chief Executive Officer* na empresa farmacêutica Bristol-Myers Squibb em 1971 para fundar o IIDI, uma organização de microempresas espalhada por países em desenvolvimento, como Colômbia, Peru, Honduras, Quênia, República Dominicana e Indonésia. Em meio a economias pouco dinâmicas e com grandes desigualdades de renda, a forma de superação da pobreza encontrada por Al Whittaker passava por estimular os empreendedores de pequenos e micronegócios a expandirem seus próprios negócios. Após incorporar outras redes de pequenos empreendedores, o IIDI trocou de nome para *Opportunity International*, em 1988, e continuou se expandindo. Em 2012, teve cerca de 2,8 milhões de clientes, espalhados por mais de 20 países na África, Ásia e América Latina. A percepção comum a ambos de que as pequenas amortizações dos empréstimos, ademais o aval solidário, garantiriam reduzido nível de inadimplência constituiu o embrião da chamada "revolução financeira", pois agora era possível conceder crédito ao trabalho, quando até então se concedia apenas ao capital.

A partir dos anos 1970, quando políticas para o setor informal passaram a ser foco de atenção no debate econômico do Brasil, o microcrédito passa a ser entendido como empréstimo de pequena quantia a pessoas envolvidas com atividades produtivas, sendo o apoio creditício vinculado a ações de acompanhamento, orientação e qualificação.

A Atividade de Microcrédito no Brasil

O marco temporal do microcrédito no país é a experiência da União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações - UNO, resultado de iniciativa da organização internacional *Acción*, em parceria com entidades empresariais e instituições financeiras regionais em 1973. O programa UNO encerrou suas atividades 18 anos depois aparentemente por não desenvolver práticas de sustentabilidade financeira. No entanto, o pioneirismo do programa rendeu estudos que foram incorporados na literatura brasileira do setor informal e é referência em trabalhos sobre políticas para o setor informal e programas de microcrédito.

Posteriormente à iniciativa da UNO, começa a desabrochar uma série de iniciativas com vistas a popularizar a utilização do microcrédito na superação da pobreza, em que, com frequência, observou-se a participação do poder público, sobretudo municipal, em associações com outras entidades, tais como sindicatos, associações comerciais, banco de fomento etc. Um caso de sucesso é o do Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos - Ceape, criado em 1987, a partir da experiência-piloto realizada em Porto Alegre - RS, com apoio da *Acción Internacional*.

Pode-se apreender, portanto, que, em sua origem, a atividade de microcrédito foi desenvolvida no Brasil por organizações não governamentais. Estas, por sua vez, dependiam amplamente do acesso a fundos de doadores para a formação do *funding* de suas carteiras, o que limitava sua expansão. Os limites de taxas de juros impostos pela denominada Lei da Usura também impediam um maior desenvolvimento dessa atividade[4].

Somente a partir do final da década de 1990, a atividade de microcrédito passou a se difundir no Brasil. Em síntese, podem ser apontados como principais fatores que garantiram essa primeira fase de expansão (MATOS, MACAMBIRA e CACCIAMALI, 2014):

> i) Promoção de alterações no marco regulatório, propiciando a regulamentação de novas figuras institucionais autorizadas a atuar na atividade de microcrédito – Foram regulamentados novos formatos de instituições de microcrédito, não submetidos à Lei da Usura: Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - Oscip e Sociedade de Crédito ao Microempreendedor - SCMEPP. As Oscips, criadas em 1999, constituem-se entidades que podem assumir uma ampla gama de propósitos, não limitados à atividade de microcrédito. Assim como as organizações não governamentais, são organizações sem fins lucrativos. As SCMEPPs, regulamentadas em 2001, são entidades financeiras reguladas pelo Banco Central, com fins lucrativos, podendo capitalizar-se a partir da obtenção de recursos junto a instituições financeiras nacionais ou

[4] A Lei da Usura, no Brasil, foi criada pelo Decreto nº 22.626, de 1933, proibindo a fixação de taxas de juros superiores a 12% ao ano, e a cobrança de juros sobre juros. Essa lei não se aplica, contudo, às instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional, que são autorizadas a cobrar juros acima desse percentual.

internacionais. Diferentemente das Oscips, estão sujeitas a diversas normas prudenciais, como requisito de capital mínimo, limites operacionais de capital, alavancagem e risco (ANDRADE NETO, 2009).

ii) Implantação do Programa Crediamigo, que logo atingiu grande escala – O Crediamigo foi criado em 1997, pelo Banco do Nordeste do Brasil - BNB, um banco público, com a função de promover o desenvolvimento econômico nos estados da região Nordeste do Brasil. Em sua origem, o programa Crediamigo contou com assessoria técnica da *Acción International* e do Grupo Consultivo de Auxílio aos Pobres - GCAP, recebendo apoio financeiro do Banco Mundial (SCHONBERGER, 2001). Esse programa incorporou práticas de operacionalização típicas da atividade de microcrédito, entre as quais: formação de grupos solidários; foco na atividade produtiva informal; progressividade de concessão, e outros.

iii) Aportes de recursos expressivos por parte do poder público a instituições de microcrédito, principalmente por meio da atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES (KUMAR, 2004).

A análise da literatura acerca do tema permite que sejam traçadas três fases de expansão da atividade de microcrédito no Brasil (MATOS, MACAMBIRA e CACCIAMALI, 2014):

i) Primeira fase – Expansão da atividade promovida por meio de associações privadas sem fins lucrativos, a partir da criação de entidades vinculadas a redes internacionais, destacando-se, em sua origem, o Projeto UNO (criado em 1972, constituindo a primeira iniciativa de microcrédito no Brasil), o Banco da Mulher e a Rede Centro de Apoio aos Pequenos Empreendedores - Ceape, e que se disseminam por várias regiões do país, quando passam a contar com apoio do poder público, do qual se tornam extremamente dependentes, principalmente com relação ao financiamento de suas carteiras de crédito.

ii) Segunda fase – Disseminação de iniciativas diretamente executadas pelo poder público, a partir da estruturação de programas de microcrédito, operacionalizadas por entes federativos, estaduais e municipais. Essas iniciativas são usualmente instituídas por meio da destinação de fundos de recursos públicos estaduais ou municipais, e denominadas comumente de Bancos do Povo, sendo mantidas por poderes públicos locais, e administrados por órgãos públicos em parceria com a sociedade civil, destinando-se especificamente à atividade de microcrédito (COSTA, 2010).

iii) Terceira fase – Ampliação da atuação dos bancos públicos federais, por meio da operacionalização direta de programas do microcrédito, como é o caso do BNB, ou indiretamente, a partir do financiamento de instituições privadas de microcrédito, como é o caso do BNDES. E somente nos últimos anos as cooperativas de crédito passam a operar de forma mais sistemática a atividade de microcrédito.

Nesta terceira fase é que se intensificam as ações do poder público com vistas ao fortalecimento da atividade de microcrédito no Brasil, que iria culminar no estabelecimento do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado - PNMPO, objeto de análise desta pesquisa. Por fim, a literatura analisada também permite identificar as principais características relacionadas à expansão da oferta do microcrédito no Brasil (MATOS, 2014):

i) Apesar de uma expansão inicial, não houve maior desenvolvimento da atividade no país, em comparação a outros países da América Latina, até meados dos anos 2000, quando as operações de microcrédito apresentaram novo impulso, devido, principalmente, à atuação do BNB, com a operacionalização do Programa Crediamigo, que torna os resultados dessa atividade bastante expressivos.

ii) As instituições privadas de microcrédito nesse país apresentam desempenho modesto e são extremamente dependentes de apoio do poder público, principalmente relacionado ao repasse de recursos por meio de instituições financeiras oficias (em

particular, do BNDES), conforme destacam Feltrim, Ventura e Dodl (2009).

iii) O estabelecimento de uma nova institucionalidade regulada para atuar na atividade, as SCMEPPs, não apresentou resultados efetivos (ANDRADE NETO, 2009). As instituições de microcrédito reguladas no Brasil, atualmente denominadas Sociedades de Crédito ao Microempreendedor e Empresas de Pequeno Porte - SCMEPPs, estão sujeitas a requisitos de regulamentação e divulgação de informações mais rigorosos que aqueles aplicados às demais instituições financeiras, além de estarem impedidas de captar depósitos à vista. Assim, esse modelo institucional é considerado pouco atraente, devido a implicações relacionadas à aplicação de requisitos da regulamentação impostas pelo Acordo de Basileia. Além disso, o enquadramento fiscal a que estão submetidas essas novas instituições, considerado pouco vantajoso, também desincentivam sua difusão (FELTRIM, VENTURA e DODL, 2009).

Desta forma, pode-se considerar que os principais programas vigentes voltados à promoção da atividade de microcrédito no Brasil são estabelecidos por meio de intervenções públicas, e executados por bancos públicos, ainda que Oscips ou bancos comunitários sigam tendo considerável importância na concessão de microcrédito, principalmente voltado a grupos mais vulneráveis da população.

Intervenções Públicas e Microcrédito no Brasil

Os instrumentos de política especialmente voltados à promoção da atividade de microcrédito, no Brasil, foram estruturados somente nas últimas duas décadas, ainda que o primeiro programa públicos estruturado com vistas a apoiar a atividade de microcrédito tenha sido implementado por uma instituições financeira pública, e não propriamente pelo Governo Federal. Criado em 1996, por meio da estruturação do Programa de Crédito Produtivo Popular - PCPP, o BNDES passou a apoiar as operações de microcrédito no país (instituído pela Resolução nº 124, do Codefat, de 1996). A estratégia do programa foi centralizada na formação de uma indústria, um ramo de atividade

econômica, de microfinanças e de provisão de serviços financeiros em ampla escala, com ênfase na autossustentabilidade das instituições repassadoras e lastreada em recursos públicos subsidiados. Entretanto, dificuldades operacionais, em especial a exigência de garantias reais, provocaram um desempenho abaixo do esperado.

Esse programa teve como objetivo apoiar instituições de microcrédito, no país, por meio do financiamento de suas carteiras de crédito, atuando o banco como uma instituição de segundo piso. Para tanto, o BNDES oferecia condições favoráveis à constituição do *funding* dessas instituições, por meio do repasse de recursos do FAT, a custo subsidiado definido pela Taxa de Juros de Longo Prazo - TJLP (MATOS, MACAMBIRA e CACCIAMALI, 2014).

O programa também previa o fornecimento de suporte técnico direcionado às entidades de microcrédito, nas áreas de finanças, regulação, sistemas de informação, contabilidade, entre outras. Até 2002, apenas 32 instituições de microcrédito operavam com o programa, segundo informações institucionais do BNDES. Em 2003, o PCPP foi substituído pelo Programa de Microcrédito e, dois anos depois, pelo Programa de Microcrédito do BNDES.

Mesmo com a estruturação do PCPP, a expansão ainda esbarrava em dispersão de esforços. Ao contrário do que acontecia no cenário internacional, como o Banco Grameen, que internalizava todo o multiplicador monetário com empréstimos, criando depósitos nele próprio e propiciando novos empréstimos, no Brasil, a legislação não reconhecia as microfinanças e a descentralização de suas entidades impedia maior crescimento. Por diversas vezes, o BNDES foi impedido de repassar toda a verba disponível para o microcrédito, pois as instituições não conseguiam cumprir as exigências do banco. As ONGs não alcançaram autossuficiência, sua escala permitia fomentar, no máximo, algum desenvolvimento local em bairros populares.

No biênio 2003/2004, o apoio do BNDES ao microcrédito teve como diretriz a busca de articulação entre diferentes setores da sociedade civil organizada e do setor público, visando proporcionar redução do custo para o tomador final. Nesse sentido, foi criado o Programa de Microcrédito do BNDES - PMC, cujas operações foram iniciadas em meados de 2005. Com o objetivo de contribuir com a operacionalização do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado - PNMPO, do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, também de meados de 2005, e superar os obstáculos verificados nos programas anteriores, o PMC buscou respeitar as peculiaridades dos diferentes tipos de

agentes repassadores, simplificando, em alguns aspectos, a forma de atuação do BNDES.

Em 2005, o Programa de Microcrédito do BNDES foi modificado para alinhar-se ao recém-criado Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado - PNMPO. Alguns projetos de desenvolvimento institucional das instituições de microcrédito continuaram a ser promovidos por meio do Fundo Social desse banco.

Em 2010, o PMC sofre algumas modificações e passa a se chamar BNDES Microcrédito. O objetivo estratégico do novo programa é o de agilizar a concessão de crédito aos agentes repassadores e diminuir a necessidade de amortização do principal. As alterações tiveram três objetivos: simplificar procedimentos internos e reduzir o tempo entre o pedido de financiamento e a liberação dos recursos; adaptação do programa de microcrédito às necessidades das instituições de microcrédito produtivo orientado; e incrementar a análise de risco de crédito das dessas instituições. Em meados de 2014, o BNDES transformou o programa BNDES Microcrédito em produto, o que significa que ele passa a estar ligado permanentemente às políticas operacionais do banco, sem prazo de expiração e sem que haja um limite orçamentário.

Além da experiência do BNDES, também devem ser destacadas intervenções públicas pioneiras, na atividade do microcrédito, por meio da criação de Bancos do Povo por poderes públicos locais. A partir dos anos 1990, governos municipais e estaduais do Brasil passaram a demonstrar crescente interesse em promover programas de microcrédito, sendo que alguns optaram pela criação de associações civis vinculadas à administração pública, enquanto outros decidiram executar os programas diretamente (SCHONBERGER, 2001). Usualmente, no Brasil, as instituições de microcrédito operadas por governos municipais e estaduais fornecem crédito altamente subsidiado, mas têm escala reduzida (COSTA, 2010).

No entanto, apenas em meados da década de 1990, o microcrédito passou a se expandir mais fortemente no país. Nesse período, os governos vieram a atuar no sentido de favorecer o desenvolvimento de políticas locais, com a constituição de instituições comunitárias de crédito, a reboque do terceiro setor. O modelo de Porto Alegre - Portosol, foi reproduzido em diversas localidades, com as devidas adaptações. Assim, no início de 2002, existiam 67 Oscips de microcrédito e 24 SCMEPPs.

Criada em 1996, a Portosol constituiu o primeiro modelo institucional misto estabelecido no Brasil, a partir da iniciativa legislativa da prefeitura de Porto Alegre, capital do estado do Rio Grande do Sul, que propunha a criação de um banco municipal para promover o desenvolvimento local. Foi concebida como uma ONG e tornou-se modelo para a constituição de várias entidades de microcrédito similares difundidas pelo país. Suas bases de operacionalização consistiam em: iniciativa do poder público local, controle operativo por parte da sociedade civil e lógica de autossustentabilidade. No Conselho de Administração da Portosol, os representantes de instâncias governamentais constituem usualmente a maioria. Esse modelo de intervenção é considerado como sendo uma alternativa intermediária entre finanças solidárias e de mercado. Nos últimos anos, foram criadas cerca de 20 instituições de microcrédito nesses moldes, sendo o maior programa: São Paulo Confia, no município de São Paulo, e o Banco do Povo, do estado de Goiás (COSTA, 2010).

Contudo, uma efetiva política de apoio à atividade só foi promovida no Brasil na última década, tendo como principais objetivos: facilitar e ampliar o acesso ao crédito entre os microempreendedores formais e informais, visando à geração de renda e trabalho; facilitar e ampliar o acesso da população de baixa renda aos serviços financeiros (conta-corrente, poupança, seguros, créditos), promovendo a inclusão financeira e social; e reduzir as taxas de juros dos financiamentos voltados aos empreendimentos menos estruturados e empreendedores informais (BITTENCOURT, 2005).

As intervenções públicas se tornaram mais ativas também no sentido de ampliar o número de agentes financeiros que atuam junto à população de baixa renda. Nesse sentido, foi criado o Banco Popular do Brasil, em 2003, com vistas a atuar na atividade de microcrédito, sendo constituído como uma subsidiária do Banco do Brasil, assim como foram promovidas iniciativas de outros bancos públicos, Caixa e Banco da Amazônia. Porém, o BNB, por meio do Programa Crediamigo, foi a instituição financeira pública que conseguiu obter os resultados mais efetivos.

Além disso, o poder público brasileiro promoveu aperfeiçoamentos no marco legal do país com vistas a favorecer a expansão da atividade e democratizar o acesso da população de baixa renda ao crédito. Dentre as principais medidas de aperfeiçoamento no marco legal, com esse propósito, podem ser elencadas: instituição da conta-corrente simplificada (sem comprovante de renda e saldos

baixos); eliminação de alguns normativos legais relacionados às operações de crédito com vistas a incentivar as instituições a realizarem operações de crédito popular; regulamentação do crédito consignado para trabalhadores assalariados e beneficiários do Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS; e redução e/ou eliminação de taxas e tributos nas operações de microcrédito (BITTENCOURT, 2005).

Entre os bancos públicos federais, destaca-se a experiência do Programa Crediamigo, executado pelo Banco do Nordeste do Brasil - BNB, em operação desde 1998. O BNB estabeleceu parceria com uma Oscip (o Instituto Nordeste Cidadania) para operar com microcrédito. Passou a ser tarefa do instituto realizar a análise de crédito, o assessoramento empresarial e o acompanhamento dos pagamentos, com foco na região rural do semiárido nordestino. O BNB atuava com o mesmo modelo de grande parte das Oscips voltadas ao microcrédito produtivo, no entanto, destacou-se por ser a experiência que apresentava o melhor desempenho entre todas as desenvolvidas no setor de microcrédito no país. Em 1999, o Crediamigo respondia por cerca de 68,48% das operações de microcrédito do país. Uma das principais lições extraídas do programa Crediamigo era a necessidade de possuir uma organização com infraestrutura física bem estabelecida, com a capilaridade que o BNB possuía na região Nordeste, capaz de rapidamente alcançar escala operacional. Contudo, apenas com o estabelecimento do PNMPO, o Governo Federal criou, de fato, uma política nacional para promover a atividade de microcrédito no país, programa este que será tratado na sequência desta publicação. Antes, contudo, será apresentada uma análise sobre a informalidade e o empreendedorismo de pequeno porte no Brasil.

3. Empreendedorismo de Pequeno Porte e Informalidade no Brasil

Empreendedorismo de Pequeno Porte no Período Recente no Brasil

O objetivo deste capítulo é caracterizar e analisar a informalidade e o empreendedorismo em período recente no país. Para isso, utilizou-se a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio - PNAD, de 2012, fornecida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

Em consonância com as recomendações da 17ª *International Conference of Labour Statisticians*, promovida pela Organização Internacional do Trabalho - OIT, em 2003, neste trabalho consideramos o abrangente conceito de economia informal, que engloba o setor informal e a informalidade. Tal conceito contempla tanto o critério de "unidade produtiva" como o de "ocupação", e inclui as seguintes categorias: i) trabalhadores independentes típicos; ii) "falsos" autônomos (trabalhador terceirizado subcontratado, trabalho em domicílio etc.); iii) trabalhadores dependentes "flexíveis" e/ou "atípicos" (assalariados de microempresas, trabalhador em tempo parcial, emprego temporário etc.); iv) microempregadores; v) produtores para o autoconsumo; e vi) trabalhadores voluntários do "terceiro setor" e da economia solidária.

Na realidade, todos os trabalhadores não assalariados poderiam postular sua candidatura a empreender, entretanto, lembramos que o tempo médio de sobrevivência de microempreendimentos gira e torno de três anos, e que muitos negócios fecham pela falta de conhecimento específico e experiência no campo empreendido e/ou pela falta de planejamento. Os negócios mais bem-sucedidos, segundo os estudos especializados, são aqueles que foram planejados cuidadosamente e nos quais o deslocamento para exercer a função de empreendedor passou pela experiência de assalariamento em estabelecimento ou ramo congênere.

Com base neste pano de fundo, a condição de "empreendedor" neste estudo compreende as categorias de trabalhadores por conta própria e empregadores.

Como Estimar o Número de Empreendedores e quantos são

De acordo com a PNAD 2012, o número de empreendedores corresponde a um quarto (24,4%) da força de trabalho ocupada e totaliza 23.125.469 indivíduos. Destes, 84,6% são trabalhadores por conta própria e 15,4% são empregadores. A fim de aproximar o estudo via PNAD com o público-alvo do PNMPO, limitamos o estudo àqueles indivíduos com renda do trabalho principal de até R$ 10.000,00 por mês, pois são elegíveis ao PNMPO pessoas física ou jurídica empreendedoras de atividades produtivas com renda bruta anual de até R$ 120.000,00[5]. Dentro desse novo grupo, que representa o cliente potencial do PNMPO, os empreendedores totalizam 21.873.189 indivíduos, sendo 85,7% trabalhadores por conta própria e 14,5% empregadores[6]. Desse total de indivíduos, 80,9% estão em áreas urbanas e 19,1% em áreas rurais.

Com tamanho ainda elevado, dividimos o novo grupo de empreendedores em dois, os 50% mais ricos e os 50% mais pobres, a fim de homogeneizar grupos e caracterizar os empreendedores e seu tipo de demanda de crédito. Dessa forma, analisaremos o perfil dos clientes potenciais do programa a partir de variáveis como sexo, coorte etária, anos de escolaridade, região, unidade da Federação e área censitária. Primeiro, apresentaremos a área urbana e, em seguida, a área rural; posteriormente, apresentaremos uma divisão por macrorregião e unidade da Federação.

É preciso ressaltar que, em virtude do desenho da amostra, em recortes mais afunilados (pouco frequentes), como exemplo, o caso de mulheres empregadoras na região Norte, possivelmente encontraremos estimadores enviesados.

Empreendedores Urbanos

Os empreendedores urbanos mais ricos se distribuem, sobretudo, nas regiões Sudeste e Sul. A maioria, em torno de três quartos, é constituída

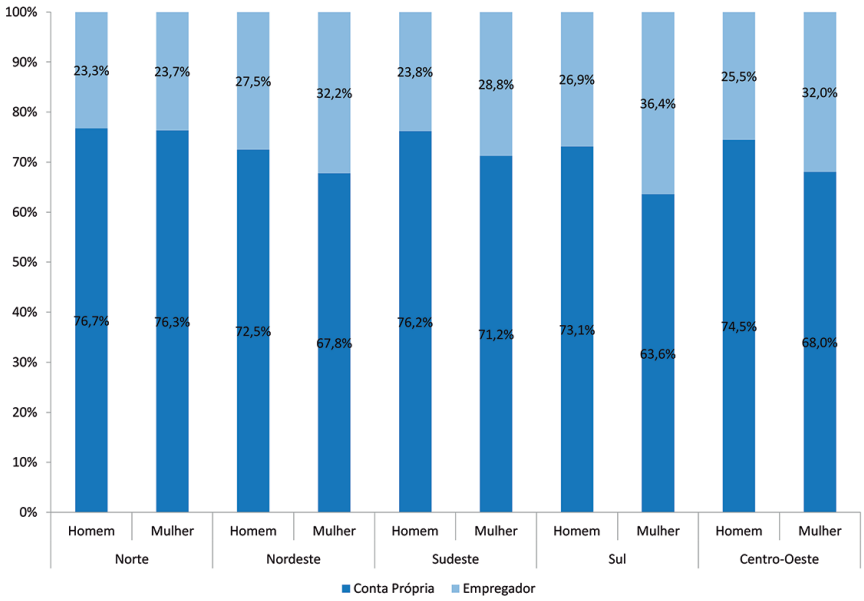
---

[5] Decreto nº 6.607, de 2008.

[6] Para levar o limite de elegibilidade do PNMPO à PNAD, desconsideramos todos os tipos de impostos que possam incidir sobre um Microempreendedor Individual - MEI, Microempreendedor - ME e Empresa Individual de Responsabilidade Limitada - EIRELI e que, portanto, possam influenciar na autodeclaração da renda mensal.

por trabalhadores por conta própria do sexo masculino em todas as macrorregiões, exceto nas regiões Nordeste e Sul, onde as mulheres mostram uma participação relativa maior na condição de empregadoras, cerca de um terço, conforme apresentado no gráfico que segue.

Gráfico 1 – Empreendedores 50% Mais Ricos



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PNAD/IBGE 2012.

Em geral, a renda média do trabalho é superior entre os homens, exceto na região Nordeste, onde as mulheres por conta própria sobressaem-se com nível médio superior aos dos homens; enquanto a região Centro-Oeste se destaca pelas maiores remunerações médias tanto para homens como para mulheres frente às demais regiões, sobretudo Nordeste e Norte. Entre os trabalhadores por conta própria, o diferencial de renda média entre homens e mulheres é menor, assim como é menor o desvio padrão dos rendimentos, indicando maior homogeneidade entre os ganhos percebidos. O Centro-Oeste se destaca como a região onde o diferencial de renda entre sexos é o maior, tanto para trabalhadores por conta própria como para empregadores, conforme tabela seguinte.

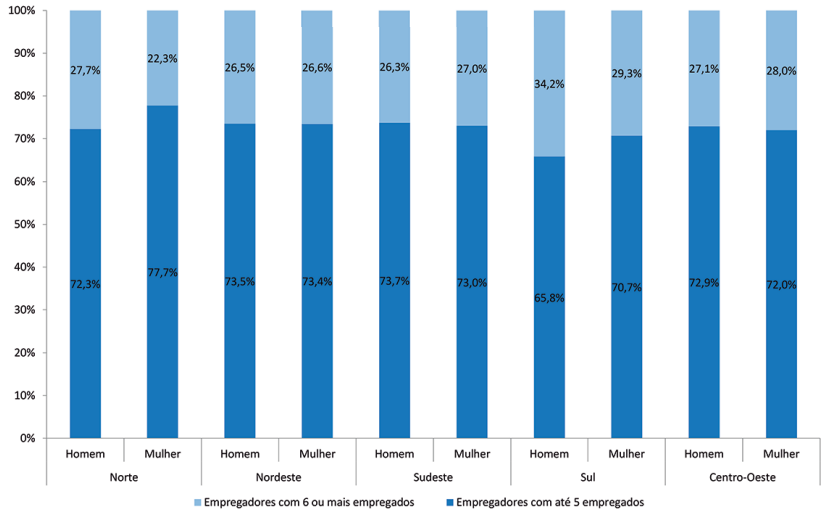
Tabela 1 – Renda Média do Trabalho Principal por Região (em Reais; 2012)

	50% mais ricos			
	Conta Própria		Empregador	
	Homem	Mulher	Homem	Mulher
Norte	1.925	1.852	3.399	2.960
desvio padrão	(1.352)	(1.124)	(2.287)	(2.131)
Nordeste	1.962	2.001	3.376	2.956
desvio padrão	(1.418)	(1.391)	(2.406)	(2.003)
Sudeste	2.223	2.175	3.550	3.184
desvio padrão	(1.598)	(1.617)	(2.225)	(2.088)
Sul	2.282	2.228	3.513	3.020
desvio padrão	(1.629)	(1.534)	(2.188)	(2.054)
Centro-Oeste	2.310	2.192	4.020	3.342
desvio padrão	(1.709)	(1.488)	(2.539)	(2.070)
Brasil	2.185	2.141	3.554	3.117
desvio padrão	(1.581)	(1.536)	(2.293)	(2.071)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PNAD/IBGE 2012.

A região Sul distingue-se das demais por apresentar maior número de empregadores – cerca de um terço – com seis empregados ou mais, tanto para homens como para mulheres. A região Norte apresenta o maior número relativo de empregadores com até cinco empregados, conforme o gráfico seguinte.

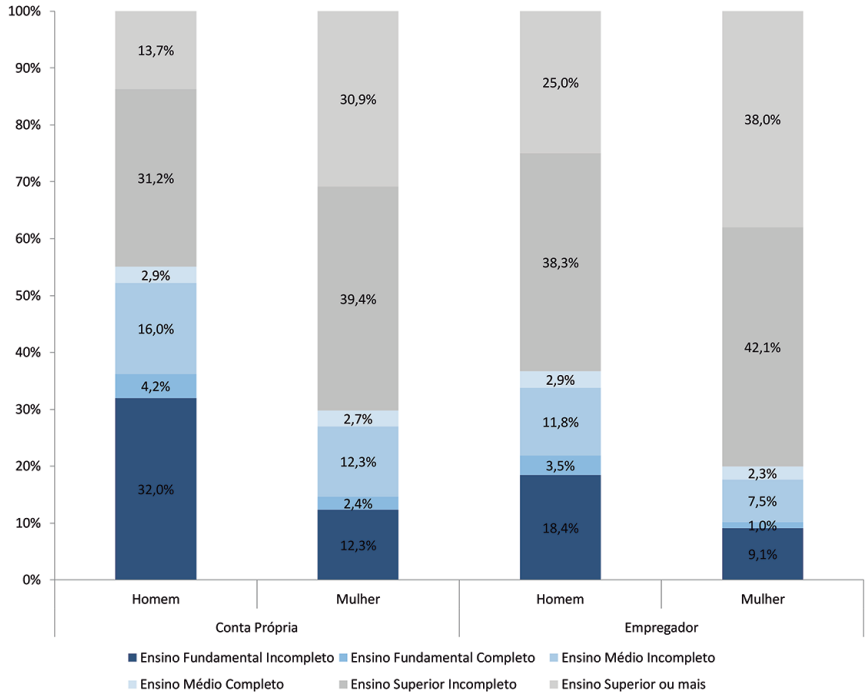
Gráfico 2 – Distribuição dos Empregadores 50% Mais Ricos



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PNAD/IBGE 2012.

Os empregadores dispõem de nível médio de capital humano superior ao dos trabalhadores por conta própria; as mulheres sobressaem-se, pois qualquer que seja sua inserção, possuem maior nível médio de escolaridade. Entre os trabalhadores por conta própria, 32% dos homens possuem ensino fundamental incompleto, contra 12,3% das mulheres, e entre os empregadores esses percentuais alcançam 18,4% e 9,1%. O que demonstra o maior percentual de mulheres que podem aprimorar seus conhecimentos financeiros e alcançar maior volume de crédito, prática que favorece relativamente mais aos homens, conforme gráfico seguinte.

Gráfico 3 – Distribuição por Escolaridade dos 50% Mais Ricos



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PNAD/IBGE 2012

Entretanto, tanto entre os empregadores como entre os trabalhadores por conta própria, as mulheres ganham menos do que os homens para qualquer escolaridade, e o diferencial cresce à medida que a escolaridade aumenta. O diferencial por sexo é maior entre a categoria por conta própria, como mostra a tabela que segue.

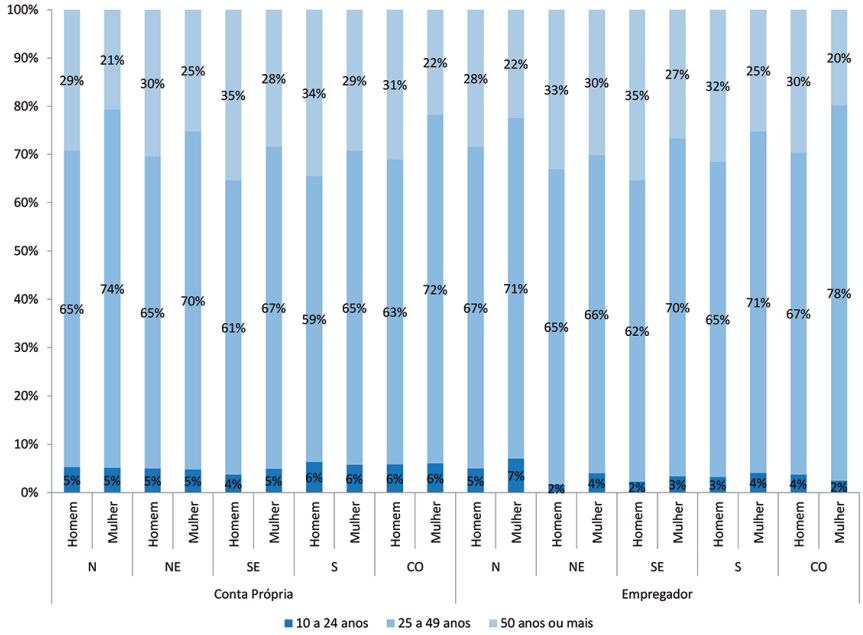
Tabela 2 – Renda Média do Trabalho Principal por Escolaridade (em Reais; 2012)

	50% mais ricos			
	Conta Própria		Empregador	
	Homem	Mulher	Homem	Mulher
Ensino Fundamental Incompleto	1.715	1.596	2.649	2.381
desvio padrão	(1.017)	(889)	(1.833)	(1.751)
Ensino Fundamental Completo	1.788	1.605	2.915	2.445
desvio padrão	(1.164)	(1.069)	(1.915)	(1.626)
Ensino Médio Incompleto	1.929	1.747	2.997	2.729
desvio padrão	(1.246)	(977)	(1.696)	(1.731)
Ensino Médio Completo	1.962	1.604	2.955	2.744
desvio padrão	(1.306)	(715)	(2.070)	(1.920)
Ensino Superior Incompleto	2.244	1.881	3.522	2.805
desvio padrão	(1.457)	(1.239)	(2.134)	(1.865)
Ensino Superior ou mais	3.615	2.937	4.696	3.757
desvio padrão	(2.384)	(1.976)	(2.563)	(2.262)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PNAD/IBGE 2012.

As mulheres também são mais novas relativamente aos homens, sobretudo entre o grupo dos empregadores. A coorte etária predominante é entre 25 e 49 anos, observando-se uma maior proporção de faixas etárias mais velhas, com 50 anos ou mais, entre os homens, sobretudo empregadores, do Nordeste e do Sudeste, conforme gráfico seguinte.

Gráfico 4 – Faixa Etária entre os 50% Mais Ricos



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PNAD/IBGE 2012.

Entre os trabalhadores por conta própria, a região Nordeste apresenta diferencial salarial positivo para as mulheres para todas as faixas etárias. A região Centro-Oeste é a única que apresenta diferencial salarial entre sexo favorável aos homens entre todas as faixas etárias para os trabalhadores da categoria por conta própria. Ainda nesta categoria, a região Sudeste demonstra maior dinâmica econômica com salários mais equitativos entre sexos para todas as faixas etárias. Entre os empregadores na faixa etária predominante – entre 25 e 49 anos –, o diferencial salarial é favorável aos homens em todas as regiões. O mesmo se repete na faixa etária mais velha e, pela baixa frequência amostral, nada podemos inferir sobre a faixa etária mais nova desta categoria, de acordo com a tabela que segue.

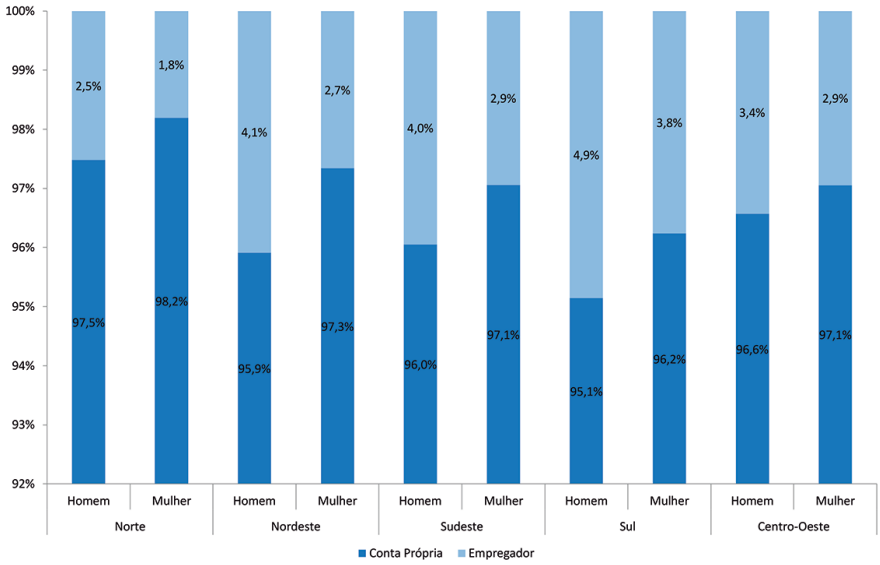
Tabela 3 – Renda Média do Trabalho Principal entre os 50% Mais ricos por Faixa Etária, Região e Sexo (em Reais; 2012)

	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
Conta Própria	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher
10 a 24 anos	1.841	1.726	1.652	1.799	1.653	1.744	1.626	1.474	1.862	1.795
desvio padrão	(1.052)	(969)	(775)	(1.123)	(1.031)	(1.065)	(972)	(537)	(1.114)	(924)
25 a 49 anos	1.887	1.796	1.937	1.964	2.189	2.164	2.222	2.264	2.313	2.217
desvio padrão	(1.295)	(1.080)	(1.408)	(1.292)	(1.519)	(1.570)	(1.430)	(1.568)	(1.657)	(1.460)
50 anos ou mais	2.026	2.085	2.066	2.139	2.341	2.278	2.505	2.296	2.387	2.221
desvio padrão	(1.512)	(1.273)	(1.509)	(1.662)	(1.756)	(1.783)	(1.970)	(1.550)	(1.885)	(1.677)
Empregador	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher
10 a 24 anos	2.515	2.428	1.396	2.047	1.583	2.332	1.827	3.170	3.077	2.168
desvio padrão	(943)	(1.488)	(570)	(684)	(649)	(1.147)	(692)	(2.025)	(2.280)	(683)
25 a 49 anos	3.339	2.823	3.286	2.887	3.486	3.142	3.436	2.949	4.038	3.293
desvio padrão	(2.270)	(2.135)	(2.293)	(2.000)	(2.196)	(2.034)	(2.120)	(2.031)	(2.525)	(1.989)
50 anos ou mais	3.693	3.558	3.656	3.230	3.771	3.400	3.845	3.192	4.098	3.679
desvio padrão	(2.437)	(2.170)	(2.610)	(2.076)	(2.284)	(2.277)	(2.329)	(2.110)	(2.579)	(2.403)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PNAD/IBGE 2012.

Os empreendedores urbanos 50% mais pobres são formados, ao contrário do grupo mais rico, por um contingente menor de empregadores, enquanto os trabalhadores por conta própria representam relativamente acima de 95% em todas as regiões, de acordo com o próximo gráfico. A maior parte está situada nas regiões Nordeste e Sudeste. Os empregadores estão em maior proporção na região Sul, enquanto a região Norte concentra a maior proporção de trabalhadores por conta própria.

Gráfico 5 – Empreendedores 50% Mais Pobres



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PNAD/IBGE 2012.

Conforme a tabela que segue, a renda média dos empreendedores urbanos 50% mais pobres é em torno de cinco vezes inferior aos empreendedores mais ricos, situando-se na média ao redor de menos de um salário mínimo de 2012, R$ 622,00 – o que indica que se trata de atividades econômicas de superação da pobreza, devido ao baixo nível de capitalização e de produtividade, sobretudo na região Nordeste, onde o nível de renda é cerca dois terços das demais regiões, tanto para homens como para mulheres.

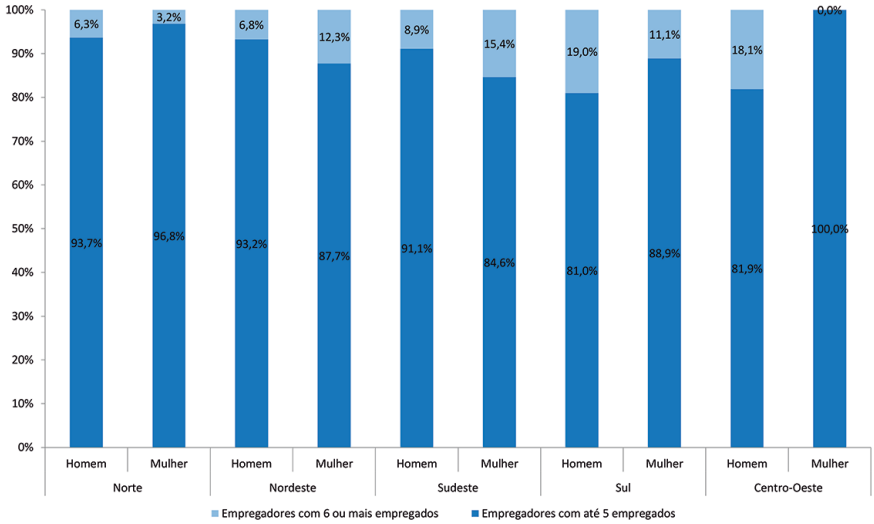
Tabela 4 – Renda Média do Trabalho Principal por Região (em Reais; 2012)

	50% mais ricos			
	Conta Própria		Empregador	
	Homem	Mulher	Homem	Mulher
Norte	544	434	703	655
desvio padrão	(216)	(227)	(132)	(166)
Nordeste	472	360	569	570
desvio padrão	(234)	(235)	(229)	(190)
Sudeste	610	483	631	635
desvio padrão	(202)	(236)	(230)	(182)
Sul	608	462	642	639
desvio padrão	(219)	(245)	(161)	(184)
Centro-Oeste	605	503	516	520
desvio padrão	(203)	(221)	(295)	(280)
Brasil	543	434	605	607
desvio padrão	(229)	(242)	(224)	(197)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PNAD/IBGE 2012.

As mulheres empregadoras se destacam pela maior frequência em relação aos homens nos empreendimentos com 6 ou mais empregados nas regiões Nordeste e Sudeste, de acordo com o gráfico seguinte.

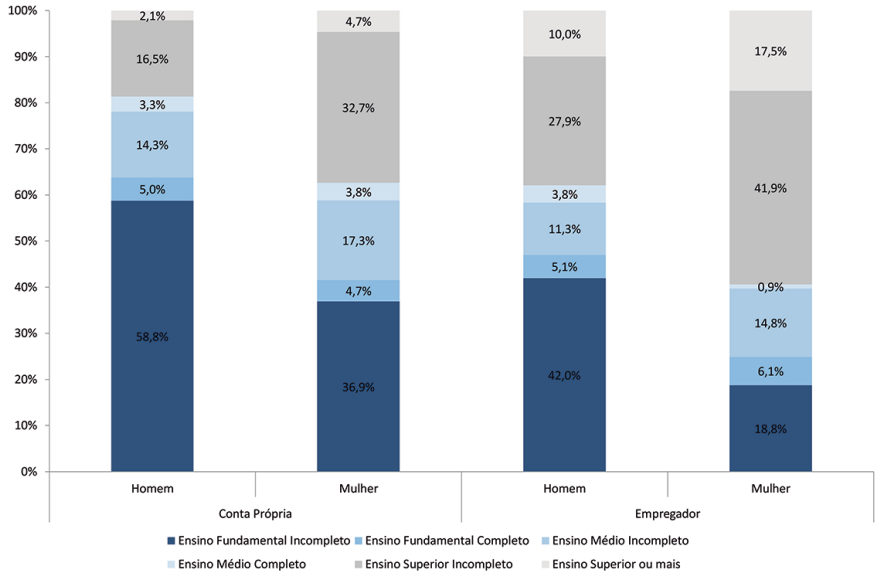
Gráfico 6 – Distribuição dos Empregadores 50% Mais Pobres por Número de Empregados



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PNAD/IBGE 2012.

O capital humano do grupo mais pobre situa-se em média no fundamental incompleto, embora entre os empregadores mais pobres, 37,9% dos homens e 59,4% das mulheres tenham ao menos entrado no ensino superior, subgrupo que potencialmente poderia crescer com acompanhamento técnico e crédito, conforme gráfico que segue.

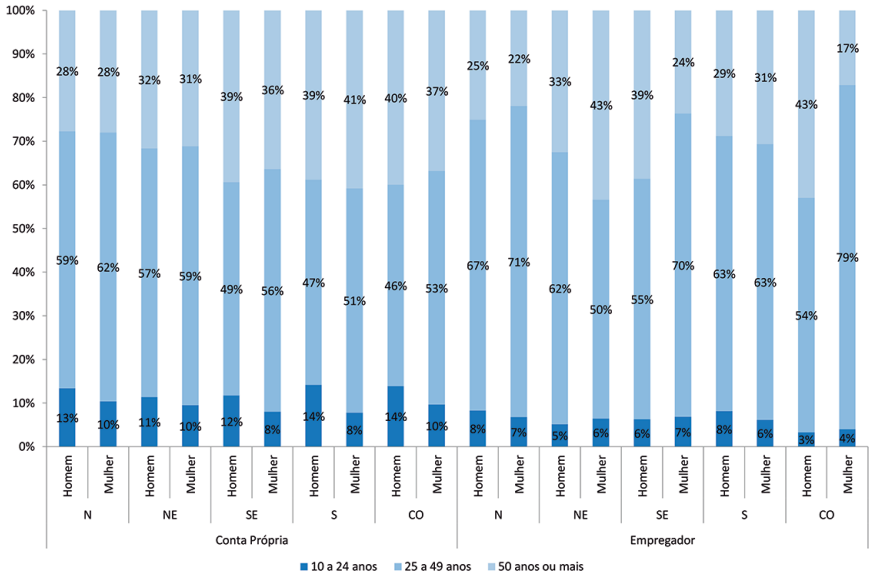
Gráfico 7 – Distribuição por Escolaridade dos 50% Mais Pobres



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PNAD/IBGE 2012.

Predominantemente, os empreendedores mais pobres se situam na coorte de 25 a 49 anos, e observa-se, perante o grupo mais rico, um aumento relativo à faixa etária superior a 50 anos, o que corrobora com o baixo nível de escolaridade para a baixa produtividade e os ganhos reduzidos, conforme gráfico seguinte.

Gráfico 8 – Faixa Etária entre os 50% Mais Pobres



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PNAD/IBGE 2012.

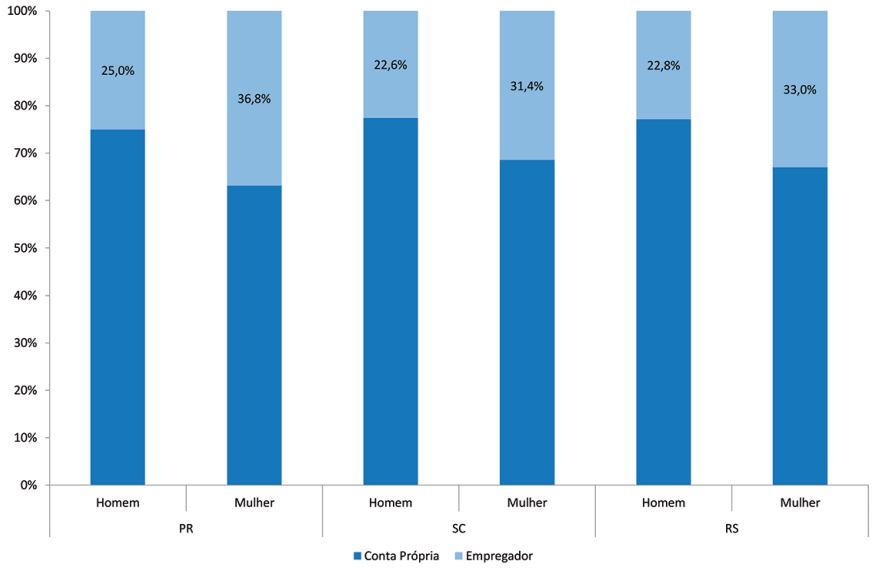
A faixa etária entre 25 a 49 anos apresenta a maior renda média do trabalho em todas as regiões para os trabalhadores por conta própria para ambos os gêneros. A faixa etária intermediária é aquela que também apresenta o menor diferencial de renda média entre os gêneros. A pouca frequência amostral dos empregadores mais pobres impede análise precisa dos dados relativos à renda média, de acordo com a próxima tabela.

Tabela 5 – Renda Média do Trabalho Principal entre os 50% Mais Pobres por Faixa Etária, Região e Sexo (em Reais; 2012)

	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
Conta Própria	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher
10 a 24 anos	491	342	412	305	586	460	582	450	597	473
desvio padrão	(229)	(226)	(244)	(238)	(217)	(256)	(234)	(255)	(224)	(192)
25 a 49 anos	568	454	501	384	645	515	647	516	644	549
desvio padrão	(208)	(225)	(223)	(233)	(179)	(229)	(192)	(239)	(174)	(204)
50 anos ou mais	518	424	439	331	573	438	569	396	563	445
desvio padrão	(220)	(223)	(241)	(233)	(216)	(234)	(236)	(234)	(217)	(235)
Empregador	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher
10 a 24 anos	714	622	583	562	700	402	566	755	800	150
desvio padrão	(96)	-	(220)	(150)	(113)	(256)	(96)	(77)	-	-
25 a 49 anos	670	672	581	620	689	682	667	656	496	528
desvio padrão	(128)	(162)	(227)	(179)	(204)	(126)	(146)	(213)	(318)	(273)
50 anos ou mais	787	611	545	514	537	566	606	579	519	567
desvio padrão	(114)	(193)	(231)	(192)	(247)	(216)	(192)	(98)	(264)	(287)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PNAD/IBGE 2012.

Gráfico 9 – Empreendedores 50% Mais Ricos (Região Sul)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PNAD/IBGE 2012.

Entre os empreendedores 50% mais pobres da região, a participação feminina é de 41,2%. Entre todas as regiões, o Sul é aquela que apresenta o maior número relativo de empregadores do grupo mais pobre, ainda assim, não chega a 5%. O Rio Grande do Sul é o estado com o maior número relativo de empregadores e o Paraná apresenta o menor número relativo. Entre os trabalhadores por conta própria, o Paraná apresenta o maior diferencial de renda entre gênero no caso dos trabalhadores por conta própria, situação que se inverte entre os empregadores, no qual as mulheres passam a ganhar mais do que os homens em média. Santa Catarina apresenta a maior remuneração média para os trabalhadores por conta própria da região e Paraná apresenta a maior remuneração média entre os empregadores.

4. As Políticas de Geração de Trabalho e Renda, a Política de Microcrédito e o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO)

As Políticas de Geração de Trabalho e Renda e o Papel do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE

Nos anos 1990, depois de 20 anos de debates, consolidou-se o conceito de "democratização do crédito" em termos teóricos e na definição de "boas práticas" para intervenções públicas e privadas (SOARES e MELO SOBRINHO, 2008). O acesso ao crédito passa a compor a pauta dos direitos humanos e de ações para a cidadania, na medida em que garante igualdade de oportunidades, melhora as condições de vida e de trabalho da população que não teve esse acesso, e amplia o desenvolvimento econômico e social dos países (DANTAS, 2014). Organismos internacionais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, agências de cooperação internacional, como as da Alemanha e do Canadá, e organizações não governamentais internacionais, como *Oxfam Internacional*, ampliaram os financiamentos para consolidar programas de microcrédito e de microfinanças em geral. A agenda política de praticamente todos os países – desenvolvidos e em desenvolvimento – propõe a introdução de programas dessa natureza inserindo-os na fronteira da política social e econômica, entre os quais os países emergentes priorizam programas orientados para o crédito a microempreendedores.

O Brasil angariara experiência em ações de microcrédito produtivo desde os anos 1970, por meio de programas privados e parapúblicos orientados ao setor informal e ao empoderamento das mulheres[7]. Pelo lado do setor público, as intervenções do Governo Federal, com vistas a apoiar

[7] Orientadas ao setor informal, podemos citar a constituição da União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações - UNO, em 1973, no Recife, apoiada pela *Acción*, e a rede Centro de Apoio ao Pequeno Empreendedor - CEAPE, instituída em 1987, com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID e da Fundação Interamericana - IAF, inicialmente na cidade de Porto Alegre, sendo, em seguida, replicado em diferentes regiões do país. O empoderamento das mulheres, como a criação do Banco da Mulher, no Rio de Janeiro, em 1989, com apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância - Unicef e do BID, filiado à organização internacional do Banco Mundial, conhecida como *Woman's World Bank* (CACCIAMALI, MATOS e MACAMBIRA, 2014).

micro e pequenos empreendimentos por meio do microcrédito produtivo, se estruturaram a partir da década de 1990. Essa tomada de decisão foi favorecida pelo ambiente político inclusivo criado pela redemocratização do país, ratificado pela introdução e/ou confirmação de direitos sociais, civis e econômicos outorgados pela Constituição de 1988. Outro fator é que, apenas depois de 1994, o controle da inflação – duradoura e altista, durante os 20 anos anteriores – proporcionou as condições básicas para o bom funcionamento do mercado de crédito e permitiu que as organizações de microfinanças atuassem no país amparadas por uma regulação especifica[8].

Segundo informações institucionais do MTE, o Programa de Geração de Emprego e Renda - Proger, foi concebido entre os anos de 1993 e 1994, em meio ao movimento da Ação da Cidadania, Contra Fome e Miséria e Pela Vida, com vistas a promover destinação das disponibilidades de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, para a implementação de políticas de emprego, trabalho e renda. Este fundo passou, assim, a financiar ações mais estruturantes no mercado de trabalho, com ênfase em beneficiar a população mais vulnerável. O objetivo dessa política era garantir ocupação e renda como uma das formas de superação da miséria.

Os agentes financeiros que operavam o fundo, principalmente o Banco do Brasil e o Banco do Nordeste do Brasil - BNB, encontravam-se engajados no movimento da ação da cidadania, na formação dos comitês e na discussão do denominado papel social a ser exercido pelos bancos públicos. Essa conjuntura permitiu que a equipe do MTE iniciasse debate com o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - Codefat, sobre a necessidade de destinar recursos do FAT para as políticas de emprego, especialmente com vistas ao financiamento das atividades produtivas.

Também conforme informações institucionais do MTE, formaram-se, à época, diversos grupos de trabalho com a participação de especialistas, quando se discutiu o formato mais apropriado das linhas de crédito, as formas de capacitação dos empreendedores, além de práticas de acompanhamento e avaliação. Esta discussão valeu-se também do resgate de experiências de

[8] Refere-se à Lei nº 9.790, de 1999, que inclui o microcrédito como finalidade das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - Oscips e a criação da Sociedade de Crédito ao Microempreendedor - SCM, pela Lei nº 10.194, de 2001, destinada a conceder financiamento a pessoas físicas e jurídicas classificadas como microempresas, com vistas a viabilizar empreendimentos de natureza profissional, comercial ou industrial de pequeno porte; Empresa de Pequeno Porte (incluída pela Lei Federal nº 11.524, de 2007).

políticas especiais de crédito voltadas para o financiamento de pequenos e microempreendimentos, que foram desenvolvidas pelo MTE no passado, uma vez que, em 1988, essas iniciativas deixaram de contar com apoio institucional e foram descontinuadas. Do mesmo modo, as experiências das secretarias de trabalho estaduais, no âmbito do Sistema Nacional de Emprego - SINE de algumas unidades federativas, como o Ceará e o Distrito Federal, além de instituições privadas que trabalhavam com o microcrédito, como a Federação Nacional de Apoio aos Pequenos Empreendimentos - FENAPE, entre outras, serviram como referência para a concepção do referido programa.

Após praticamente dois anos de discussões, o Programa de Geração de Emprego e Renda na modalidade Urbano - Proger Urbano foi criado, em 1994, com a finalidade de integrar a política pública de combate ao desemprego, mediante financiamentos a micro e pequenos empreendedores privados, nos setores formal e informal da economia.

Este programa passou a ser financiado, então, pelo FAT, que, por sua vez, tem o objetivo precípuo do pagamento do benefício do seguro-desemprego e do abono salarial. Contudo, a Lei Federal nº 8.352, de 1991, permitiu que os recursos excedentes da reserva mínima de liquidez passassem a ser alocados em Depósitos Especiais, destinados a financiar programas de geração de emprego e renda – basicamente ações de crédito e microcrédito[9]. Os recursos originários dos Depósitos Especiais foram então alocados nas instituições financeiras federais, mediante convênios, e utilizados para alimentar linhas de crédito de distintos segmentos da economia, com o objetivo de criar empregos e melhorar sua qualidade. A principal justificativa para a estruturação deste programa era permitir o acesso a crédito a setores que tinham dificuldades de obtê-lo, como microempreendedores interessados em investir no crescimento ou modernização de sua atividade ou obter recursos para o seu custeio.

A Resolução Codefat nº 59, de 1995, que autorizou a alocação de recursos do FAT, referente a excedentes da reserva mínima de liquidez em Depósitos Especiais, destina-se, portanto, à execução descentralizada de Projetos de Geração de Emprego e Renda[10].

---

[9] Essa possibilidade foi detalhada pela Resolução CODEFAT no 59, de 1994.

[10] A mesma Resolução estabelece, dentre os critérios para alocação dos recursos: i) geração imediata de emprego e renda; ii) descentralização setorial; iii) descentralização regional; iv) compatibilidade com a política industrial, bem assim com outras políticas governamentais; v) não concessão de empréstimos a empresas que possam vir a ser desempregadoras líquidas de mão de obra; vi) comprometimento de oferecer e prestar aos tomadores, assistência técnica e gerencial, bem como de desenvolver ou apoiar

O público-alvo prioritário do Proger foi definido como aquele formado pelas micro e pequenas empresas que apresentam, além da expressiva participação no total de empregos gerados na economia, enorme potencial de geração de emprego e renda; as cooperativas e associações de produção, devido aos diversos benefícios econômicos advindos dessa forma de organização; e as pessoas físicas de baixa renda, que formam um dos grupos mais atingidos pelo desemprego.

Os impactos socioeconômicos do Proger Urbano são sistematicamente avaliados e apresentam sempre desempenho e resultados positivos. Em 1999, o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas - Ibase, concluiu uma avaliação externa na qual foi constatado que o programa fortalecia a inserção econômica de desempregados, subempregados e ocupados em condições precárias que possuíam potencialidade empreendedora. Além dos processos de avaliação externa, o MTE, internamente, realiza avaliações com base nas informações do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - Caged, circunscrita à verificação de geração de empregos das micro e pequenas empresas formais, que tomaram empréstimos por meio do Proger Urbano. Os resultados comprovam o aumento de emprego nessas empresas.

A última avaliação externa foi realizada em 2007, por meio de convênio celebrado entre o MTE e a Fundação Instituto de Pesquisa Econômica - Fipe, com o objetivo de realizar avaliação do Proger Urbano e FAT Infraestrutura. Este estudo, mais amplo que os anteriores, avaliou o desempenho do programa no tocante à geração e/ou manutenção de empregos, geração de renda, condições de vida dos tomadores de crédito e sustentabilidade dos empreendimentos financiados e, a partir das constatações da avaliação, sugerir medidas com vistas ao seu aperfeiçoamento. O estudo, entre outros resultados favoráveis, demonstrou os impactos positivos do Proger Urbano na contratação de empregados, na redução do trabalho precário e aumento do trabalho formal (FIPE, 2012).

Em relação às políticas de concessão de crédito para empreendimentos menos estruturados, o Governo Federal criou, inicialmente, o Programa

---

programas especiais de capacitação, baseados em diferentes metodologias; vii) priorização, dentre as linhas de financiamento e programas apresentados ao CODEFAT, daqueles envolvendo financiamentos com condições subsidiadas e, em seguida, pela ordem, os de custo financeiro mais baixo; além de viii) vedação da exigência, pelas instituições financeiras envolvidas, de qualquer tipo de reciprocidade bancária, direta ou indireta.

de Crédito Produtivo Popular - PCPP, criado pela Resolução nº 124, do Codefat, de 1996, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES. E, posteriormente, em 2004, estabeleceu o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado - PNMPO, criado pela Medida Provisória nº 226, de 2004, convertida na Lei nº 11.110, de 2005[11]. Essa legislação veio consolidar o conceito da formação de uma rede de instituições privadas capaz de financiar pequenos negócios, em consonância com as necessidades de fortalecer os mecanismos de crédito aos pequenos empreendedores, seguindo o modelo mais bem-sucedido no Brasil e em outros países.

Por fim, nesse apanhado histórico, deve ser destacada ainda a criação da linha do Proger denominada FAT Empreendedor Popular, com a finalidade de proporcionar apoio financeiro para investimento, ou investimento com capital de giro associado, a empreendedores populares, objetivando a sua integração com o setor produtivo formal. O público-alvo desta linha foi definido como aquele formado pelas pessoas físicas de baixa renda, em empreendimentos populares, contemplando inclusive atividades econômicas de autoemprego, com faturamento bruto anual de até R$ 120 mil[12]. Esta linha é operada exclusivamente pelos bancos oficiais federais que também operam o Proger Urbano, sendo que não prevê a utilização de metodologias típicas de microcrédito, como atuação de agentes de crédito ou formação de grupos solidários. E segundo avaliação realizada pela Fipe (2012), seus resultados foram, desde a sua implementação, bastante modestos. Assim, esta linha de crédito perdeu importância, uma vez que

[11] Destaca-se que na de 2005 foi implementada uma nova sistemática de alocação dos depósitos especiais, intitulada Programação Anual da Aplicação de Depósitos Especiais do FAT - PDE/FAT, na qual é distribuído o volume de recurso entre as linhas de crédito para o período de um ano. O objetivo era definir o montante de recursos a serem alocados em cada programa de crédito e a delegação da competência de executar o repasse dos recursos para o MTE, conferindo maior eficiência e celeridade na execução dos repasses, uma vez que eliminava a necessidade de o Codefat emitir uma nova resolução a cada nova aplicação dos depósitos especiais.

[12] A Resolução nº 286, do Codefat, de 2002, instituiu o Programa FAT Empreendedor Popular, com o objetivo de estimular o desenvolvimento dos micronegócios no país e financiar o autoemprego. Foram estabelecidas duas modalidades de linha de crédito: i) capital de giro: destinada ao financiamento de micronegócios populares; e ii) investimento: destinada ao financiamento de capital fixo, com capital de giro associado em proporção não superior a 40%. Em ambas as modalidades, os beneficiários são as pessoas físicas de baixa renda que atuam como microempreendedores populares, exceto profissionais liberais, desde que o faturamento anual do empreendimento financiado não ultrapasse R$ 120 mil.

as principais iniciativas do Governo Federal em relação à promoção da atividade de microcrédito passaram a se articular em torno do PNMPO, que será tratado na próxima seção.

O Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado - PNMPO

Pode-se afirmar que uma efetiva política de apoio à atividade de microcrédito e inclusão financeira só foi promovida no Brasil a partir dos anos 2000, com o estabelecimento do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado - PNMPO, com vistas a facilitar e ampliar o acesso dos microempreendedores formais e informais ao crédito, visando a geração de renda e trabalho. Além disso, o Governo Federal, na mesma década, passou a implementar diversas ações para facilitar e ampliar o acesso da população de baixa renda aos serviços financeiros (conta-corrente, poupança, seguros, créditos), promovendo a inclusão financeira e social (BITTENCOURT, 2005).

Antes do estabelecimento do PNMPO, podem ser destacados alguns instrumentos legais como parte da iniciativa do poder público a fim de expandir a atividade de microcrédito no país. A Resolução nº 3.109, de 2003, do Banco Central, instituiu o direcionamento de 2% dos depósitos à vista de diversas entidades financeiras, como bancos comerciais, bancos múltiplos com carteira comercial, Caixa Econômica Federal, cooperativas de crédito de pequenos empresários, microempresários ou microempreendedores e de livre admissão de associados, para aplicação em operações de microfinanças destinadas à população de baixa renda e microempreendedores menos estruturados. A essas instituições três opções foram dadas: utilizar 2% dos depósitos à vista em operação de microcrédito; repassar 2% dos depósitos à vista a outros agentes interessados em praticar microcrédito; ou repassar o montante ao Banco Central, sem remuneração. Esta iniciativa permitiu a constituição de uma importante estrutura de *funding* a ser utilizada para financiar a atividade de microcrédito no país, denominada usualmente de recursos da Exigibilidade, ou recursos mantidos na conta do Banco Central denominada Direcionamento para Operações de Microfinanças - DIM.

Contudo, a estruturação de uma política especificamente orientada para promover a atividade de microcrédito no país só foi instituída em 2005, com o estabelecido do PNMPO. Este programa foi criado pela Medida Provisória

nº 226, de 2004, convertida na Lei nº 11.110, de 2005[13]. Esse instrumento de intervenção tem como finalidade fortalecer o empreendedorismo de pequeno porte, individual ou coletivo, com vistas a promover a inclusão social e o desenvolvimento em âmbito local.

De acordo com a referida lei, considera-se microcrédito produtivo orientado o crédito concedido para o atendimento das necessidades financeiras de pessoas físicas e jurídicas empreendedoras, que realizem atividades produtivas de pequeno porte, utilizando metodologia baseada no relacionamento direto com os empreendedores no local onde é executada a atividade econômica. No âmbito desse arcabouço legal, também foram incorporadas as medidas anteriormente promulgadas com vistas a ampliar as fontes de recursos voltadas à atividade de microcrédito, a partir da destinação de recursos dos depósitos à vista captados pelas instituições financeiras brasileiras, mantidos como reserva prudencial no Banco Central.

Este marco legal também definiu que caberia ao Conselho Monetário Nacional - CMN do Brasil e ao Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - Codefat, disciplinar as condições de repasse de recursos e de aquisição de carteiras de crédito das instituições de microcrédito pelas instituições financeiras, assim como estabelecer condições de financiamento das instituições de microcrédito junto aos beneficiários finais do programa, a partir, inclusive, de estratificações por renda bruta anual, com vistas a priorizar segmentos de mais baixa renda. Também caberia a essas instâncias públicas definir requisitos para a habilitação das instituições de microcrédito no âmbito desse programa.

A referida lei também procurou dirimir problemas enfrentados pelos pequenos empreendedores informais relacionados à falta de garantias para acessar o crédito, permitindo a realização de operações de crédito sem a exigência de garantias reais, podendo ser substituídas por formas alternativas de garantias, a serem definidas pelas instituições financeiras operadoras. Essa medida visava flexibilizar obstáculos de regulação prudencial, estabelecidos pelo Banco Central brasileiro, permitindo que as instituições financeiras operem essa atividade. Além disso, autorizou que as operações de crédito, no âmbito do programa, pudessem contar com a garantia de um fundo de aval

[13] A Legislação que normatiza o PNMPO consiste em: Medida Provisória nº 226, de 2004; Decreto nº 5.288, de 2005; Lei nº 11.110, de 2005; Resolução Codefat nº 511, de 2006; e Resolução do Conselho Monetário Nacional - CMN nº 3.422, de 2006.

vinculado ao FAT, o Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda - Funproger. Por fim, esse marco legal autorizou o poder público brasileiro a conceder subvenção econômica em benefício das instituições financeiras, sob a forma de equalização de parte dos custos relacionados à contratação de operações de microcrédito, constituindo um instrumento de subsídio de taxas de juros, também com vistas à promoção da atividade (MATOS, MACAMBIRA e CACCIAMALI, 2014).

A operacionalização do PNMPO se dá por meio da constituição de linhas de crédito específicas voltadas a empreendimentos de pequeno porte, sobretudo informais, a partir da disponibilização de recursos provenientes do FAT e dos recursos da Exigibilidade. O programa permite que os bancos públicos federais, no caso do FAT, e todos os demais agentes financeiros, no caso da provisão de recursos mantidas em reservas no Banco Central, sejam repassadores desses recursos para instituições que operam com microcrédito. No âmbito do PNMPO, as instituições financeiras repassadoras de recursos estão autorizadas a operar com as seguintes instituições de microcrédito: Oscip, SCMEPP, cooperativas singulares de crédito, assim como agências de fomento, possibilitando que constituam linhas de financiamento voltadas a empreendimentos de micro e pequeno porte, em condições especiais.

Pode-se entender que, através do PNMPO, o microcrédito passou a ser reconhecido como política pública de desenvolvimento social e econômico, funcionando como mecanismo de combate à pobreza, inclusão social e valorização do autoemprego no país. Ao se analisar o marco legal que institui o PNMPO, cabe destacar que seus objetivos são: i) incentivar a geração de trabalho e renda entre os microempreendedores populares; ii) disponibilizar recursos para o microcrédito produtivo orientado; e iii) oferecer apoio técnico às instituições de microcrédito produtivo orientado, com vistas ao fortalecimento institucional destas para a prestação de serviços aos empreendedores populares. O microcrédito produtivo orientado, em sua normatização, também é considerado pelo MTE instrumento essencial para a inclusão social e o combate à pobreza, bem como uma ferramenta relevante de política pública. Desenvolve-se fundamentalmente por meio de uma rede de instituições especializadas na concessão de crédito assistido, ou seja, com a orientação técnica necessária ao desenvolvimento sustentável desses empreendimentos.

Para o MTE, o microcrédito produtivo orientado constitui o crédito concedido para o atendimento das necessidades financeiras de pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, utilizando metodologia baseada no relacionamento direto com os empreendedores no local onde é executada a atividade econômica, devendo ser considerado, ainda, que: i) o atendimento ao empreendedor deve ser feito por pessoas treinadas para efetuar o levantamento socioeconômico e prestar orientação educativa sobre o planejamento do negócio, para definição das necessidades de crédito e de gestão voltadas para o desenvolvimento do empreendimento; ii) o contato com o empreendedor deve ser mantido durante o período do contrato de acento, visando ao seu melhor aproveitamento e aplicação, bem como ao crescimento e sustentabilidade da atividade econômica; e iii) o valor e as condições do crédito devem ser definidos após a avaliação da atividade e da capacidade de endividamento do tomador final dos recursos, em estreita interlocução com este.

O PNMPO entende por microempreendedor popular ou tomadores finais as pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, com renda bruta anual de até R$ 120 mil (última alteração pelo Decreto nº 6.607, de 2008). São consideradas, por sua vez instituições financeiras operadoras no âmbito do PNMPO: i) com os recursos do FAT: Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste, Banco da Amazônia, Banco Nacional de Desenvolvimento Social - BNDES (instituições financeiras oficiais de que trata a Lei nº 8.019, de 11 de abril de 1990); ii) com a parcela dos recursos de depósitos à vista, ou Exigibilidade: os bancos comerciais, os bancos múltiplos com carteira comercial e a Caixa Econômica Federal.

São as seguintes instituições de microcrédito produtivo orientado que podem participar do PNMPO: i) cooperativas de crédito singulares; ii) agências de fomento, de que trata a Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001; iii) Sociedades de Crédito ao Microempreendedor e Empreendedores de Pequeno Porte - SCMEPP, de que trata a Lei nº 10.194, de 14 de fevereiro de 2001; iv) Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - Oscips, de que trata a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999; e v) sociedades operadoras de microcrédito produtivo orientado.

Para atuar como instituição de microcrédito no PNMPO, a instituição deve se cadastrar, firmar termo de compromisso e obter habilitação junto

ao MTE. Por sua vez, podem atuar como agentes de intermediação no PNMPO os bancos de desenvolvimento, as agências de fomento, os bancos cooperativos e as cooperativas centrais de crédito, como repassadores de recursos para as instituições de microcrédito. São os tipos de operações de crédito realizadas no âmbito do PNMPO: i) contratação direta – contratação de operações com o tomador final, mediante utilização de estrutura própria; ii) mandato – contratação de operações com o tomador final, por intermédio de parceria com instituição de microcrédito produtivo orientado; iii) repasse – repasse de recursos à instituição de microcrédito produtivo orientado, podendo ser de forma direta ou via agente de intermediação; e iv) aquisição de operações de crédito: compra de operações de microcrédito da instituição de microcrédito produtivo orientado, de forma direta ou via agente de intermediação.

O Conselho Monetário Nacional - CMN, no âmbito do PNMPO tem o papel de estabelecer a regulamentação da Lei nº 11.110, de 2005, no que se refere às condições para utilização de parcela dos recursos dos depósitos à vista destinados ao microcrédito, ou recursos da Exigibilidade. Já o Codefat, no âmbito do mesmo programa, tem o papel de estabelecer a regulamentação no que se refere às condições para utilização dos recursos do FAT no referido programa.

Por fim, o PNMPO conta com um Comitê Interministerial composto pelo MTE (instituição coordenadora do Comitê), Ministério da Fazenda e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, cujas funções são: i) subsidiar a coordenação e a implementação das diretrizes do PNMPO; ii) definir prioridades e condições técnicas e operacionais do PNMPO; iii) receber, analisar e elaborar proposições a serem submetidas aos ministérios diretamente envolvidos no PNMPO, ao Codefat e ao CMN; e iv) acompanhar e avaliar a execução do PNMPO.

Execução do PNMPO

De acordo com o MTE, a partir de informações disponibilizadas no Relatório Gerencial do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, referente ao 4º trimestre de 2014, o PNMPO contava, em março de 2015, com 515 instituições de microcrédito habilitadas no programa, das quais duzentas e noventa eram cooperativas de crédito (56,7% do total de instituições

habilitadas). A participação das instituições habilitadas no programa, por constituição jurídica, é apresentada na tabela abaixo:

Tabela 6 – Instituições Habilitadas no PNMPO – Março de 2015

Constituição Jurídica das Instituições Habilitadas junto ao Ministério do Trabalho e Emprego, no âmbito do PNMPO		
Agência de Fomento	10	1,9%
Banco Cooperativo	1	0,2%
Banco de Desenvolvimento	4	0,8%
Cooperativa Central de Crédito	7	1,4%
Cooperativa de Crédito	292	56,7%
Instituição Financeira Operadora - IFO	12	2,3%
OSCIP	161	31,3%
SCM	26	5,0%
Sociedades Operadoras de Microcré-dito	2	0,4%
Total	**515**	**100,0%**

Fonte: Relatório Gerencial do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – 4º trimestre de 2014, MTE (data de referência: 4 de março de 2015).

Considerando sua evolução histórica, observa-se que, desde o ano de 2008, o PNMPO já proporcionou a realização de mais de 20 milhões de operações de microcrédito, o que representa um volume de concessão de crédito na ordem de R$ 46,7 bilhões (MTE, 2014). Atenta-se para um maior crescimento do valor ofertado a partir do ano de 2011, e para a manutenção da oferta de valores acima de R$ 5 bilhões ao ano, e para o fato de que, em 2014, pela primeira vez na série histórica, o número de operações de microcrédito realizadas decresceu, ainda que o valor concedido tenha aumentado.

Tabela 7 – Execução Histórica Consolidada do PNMPO - 2008 a 2014

Ano	Número de Operações de Microcrédito Realizadas	Variação Anual em Relação ao Ano Anterior	Valores Nominais Concedidos (em R$)	Valores Concedidos, atualizados monetariamente pelo INPC/IBGE (em R$)
2008	1.280.680	(-)	1.825.147.592,77	2.680.142.330,00
2009	1.620.656	26,55%	2.323.599.790,69	3.204.447.452,40
2010	1.966.718	21,35%	2.998.623.914,48	3.972.111.028,04
2011	2.576.559	31,01%	4.098.289.416,62	5.098.879.512,01
2012	3.814.781	48,06%	6.504.785.890,40	7.629.070.355,85
2013	5.713.091	49,76%	10.162.675.000,69	11.395.874.298,72
2014	5.667.287	-0,80%	11.646.316.132,59	12.371.683.640,28
Total	**22.639.772**		**39.559.437.738,24**	**46.699.397.430,96**

Fonte: Relatório Gerencial do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – 4º trimestre de 2014, MTE.

Em relação à carteira ativa das instituições operadoras do PNMPO por constituição jurídica, pode-se verificar que o maior volume ofertado de microcrédito produtivo orientado está concentrado nas instituições financeiras operadoras, com 54,03% do total da carteira ativa, e nos bancos de desenvolvimento, que detêm 37,32% do total da carteira ativa. Essas duas institucionalidades também apresentam a maior concentração de clientes ativos, 42,55% e 52,22%, respectivamente.

Tabela 8 – Carteira Ativa por Constituição Jurídica – 4º trimestre de 2014

Constituição Jurídica	Valor da Carteira Ativa em 31/12/2014 (em R$ a preços correntes)	%	Clientes Ativos em 31/12/2014	%
Agência de Fomento	53.853.544,97	0,76	19.138	0,54
Banco de Desenvolvimento	2.654.757.915,28	37,32	1.862.239	52,22
Cooperativa de Crédito	279.434.373,84	3,93	39.351	1.10
Instituição Financeira Operadora - IFO	3.842.885.997,61	54,03	1.517.411	42.55
OSCIP	186.682.874,35	2,62	64.553	1,81
SCM	95.530.493,76	1,34	63.127	1,77
Total	**7.113.145.202,81**	**100,00**	**3.565.819**	**100,00**

Fonte: Relatório Gerencial do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – 4º trimestre de 2014, MTE.

Segundo a mesma fonte, em 2014, o Banco do Nordeste do Brasil - BNB, a Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil e o Banco da Amazônia responderam por cerca de R$ 10,5 bilhões ofertados no âmbito do PNMPO, equivalente a 90,2% do volume total de microcrédito concedido no período. Em comparação, as Oscips, no mesmo ano, concederam em operações de microcrédito R$ 314.966.341,54, realizando 87.096 contratos e atendendo 98.040 clientes de microcrédito. Verifica-se também a concentração de oferta de microcrédito na região Nordeste do país, devido à participação do BNB, o maior ofertante de microcrédito produtivo orientado no Brasil.

Tabela 9 – Execução do PNMPO pelos Bancos Públicos Federais – 2014

Banco Público	Recursos Emprestados (em R$ a preços correntes)	%	Contratos Realizados	%	Clientes Atendidos	%
Banco do Nordeste do Brasil - BNB	7.124.844.459,31	67,8	3.871.908	71,2	3.854.919	73,5
Banco do Brasil - BB	2.182.134.022,00	20,8	883.046	16,2	851.565	16,2
Caixa Econômica Federal	1.147.855.099,23	10,9	671.783	12,4	505.879	9,6
Banco da Amazônia	50.908.209,47	0,5	8.256	0,2	30.067	0,6
Total dos Bancos Públicos	**10.505.741.790,01**	**100,0**	**5.434.993**	**100,0**	**5.242.430**	**100,0**

Fonte: Relatório Gerencial do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – 4º trimestre de 2014, MTE.

Por fim, analisando-se dados oriundos da mesma fonte, pode-se destacar os seguintes resultados alcançados pelo PNMPO, em termos do perfil de clientes finais beneficiados:

i) Em relação à distribuição dos clientes do PNMPO por sexo, pode-se verificar a forte participação das mulheres no público atendido, representando 61,68% do valor concedido e 64,32% dos clientes atendidos no 4º trimestre de 2014. Esses percentuais são bem próximos dos observados para execução consolidada ao longo de 2014: 61% dos valores concedidos foram para mulheres e 63,87% dos clientes atendidos foram do sexo feminino.

Tabela 10 – Clientes do PNMPO por Sexo - 4º Trimestre de 2014

Sexo	Clientes Ativos em 31/12/2014		Clientes Atendidos no 4º Trimestre de 2014		Valor concedido no 4º trimestre de 2014 (em R$)	
Mulher	2.191.311	61,31%	905.321	64,32%	1.947.688.887,50	61,68%
Homem	1.382.653	38,69%	502.160	35,68%	1.210.112.981,54	32,32%
Total	**3.573.964**	**100,00%**	**1.407.481**	**100,00%**	**3.157.801.869,04**	**100,00%**

Fonte: Relatório Gerencial do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – 4º trimestre de 2014, MTE.

ii) Em relação à distribuição dos clientes do programa por situação jurídica, os dados mostram que os empreendedores informais representavam 96,67% dos clientes atendidos no 4º trimestre de 2014, percentual muito próximo ao observado para a execução agregada ao longo de 2014, sendo que 96,14% dos clientes atendidos eram informais.

Tabela 11 – Clientes do PNMPO por Situação Jurídica - 4º Trimestre de 2014

Situação Jurídica	Clientes Ativos em 31/12/2014		Clientes Atendidos no 4º Trimestre de 2014		Valor concedido no 4º Semestre de 2014 (em R$)	
Formais	205.898	5,76%	46.910	3,33%	185.733.901,47	5,88%
Informais	3.368.066	94,24%	1.360.571	96,67%	2.972.067.967,57	94,12%
Total	**3.573.964**	**100,00%**	**1.407.481**	**100,00%**	**3.157.801.869,04**	**100,00%**

Fonte: Relatório Gerencial do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – 4º trimestre de 2014, MTE.

iii) Quanto à distribuição dos clientes do PNMPO por ramo de atividade, verifica-se uma considerável concentração de demandantes de microcrédito que operam no comércio (74,24% do total de clientes atendidos). Esse percentual é superior ao observado para a execução agregada ao longo de 2014: 68,36% dos clientes atendidos exerciam atividades comerciais.

Tabela 12 – Clientes do PNMPO por Ramo de Atividade - 4º Trimestre de 2014

Ramo de Atividade	Clientes Ativos em 31/12/2014		Clientes Atendidos no 4º Trimestre de 2014		Valor concedido no 4º Semestre de 2014 (em R$)	
Agricultura	12.241	0,34%	2.356	0,17%	11.819.087,04	0,37%
Comércio	1.915.111	53,59%	1.044.981	74,24%	2.091.879.531,34	66,24%
Indústria	64.141	1,79%	25.520	1,81%	69.197.051,40	2,19%
Serviços	231.516	6,48%	88.342	6,28%	273.279.831,03	8,65%
Outros	1.350.955	37,80%	246.282	17,50%	711.626.368,23	22,54%
Total	**3.573.964**	**100,00%**	**1.407.481**	**100,00%**	**3.157.801.869,04**	**100,00%**

Fonte: Relatório Gerencial do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – 4º trimestre de 2014, MTE.

iv) Por fim, quanto à distribuição dos clientes do programa por finalidade de crédito, verifica-se que 89,22% do total demandou microcrédito para a composição/recomposição do capital de giro. Apenas 7,70% do total de clientes atendidos no período demandaram microcrédito para investimento. Ambos os percentuais estão muito próximos dos valores observados para a execução agregada ao longo de 2014.

Tabela 13 – Clientes do PNMPO por Finalidade do Crédito - 4º Trimestre de 2014

Finalidade do Crédito	Clientes Ativos em 31/12/2014		Clientes Atendidos no 4º Trimestre de 2014		Valor concedido no 4º Semestre de 2014 (em R$)	
Capital de Giro	2.847.504	79,67%	1.255.728	89,22%	2.691.723.541,68	85,24%
Investimento	462.736	12,95%	108.443	7,70%	312.811.645,66	9,91%
Misto	263.724	7,38%	43.310	3,08%	153.266.681,70	4,85%
Total	**3.573.964**	**100,00%**	**1.407.481**	**100,00%**	**3.157.801.869,04**	**100,00%**

Fonte: Relatório Gerencial do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – 4º trimestre de 2014, MTE.

Resoluções do Banco Central

Além da legislação que estabelece o PNMPO, também o Banco Central estabelece instrumentos legais que visam disciplinar a concessão de microcrédito, no que se refere à aplicação dos recursos advindos da Exigibilidade. A Resolução do Banco Central nº 4.000, de 2011, estabeleceu que os bancos múltiplos com carteira comercial, os bancos comerciais e a Caixa Econômica Federal devem manter aplicados, em operações de crédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores, valor correspondente a, no mínimo, 2% dos saldos dos depósitos à vista captados pela instituição. Em relação ao cumprimento da Exigibilidade, a partir de julho de 2013, 80% (oitenta por cento) do saldo das aplicações, no mínimo, devem ser destinados para operações de microcrédito produtivo orientado.

As operações de microcrédito, conforme esta Resolução, devem ser realizadas com: i) população de baixa renda; ii) microempreendedores, entendidos como pessoas naturais ou jurídicas empreendedoras de atividade produtiva de natureza profissional, comercial ou industrial, com renda anual bruta que não ultrapasse R$ 120.000,00 ao ano. Nas operações realizadas, devem ser observadas as seguintes condições: i) as taxas de juros efetivas não podem exceder a 2% ao mês ou 4% ao mês nas operações de microcrédito produtivo orientado; ii) o valor do crédito não pode ser superior a R$ 15.000,00; iii) o prazo da operação não pode ser inferior a 120 dias; e iv) o valor da taxa de abertura de crédito não pode ultrapassar 3%.

A referida resolução do Banco Central deixa a critério da instituição a exigência de garantia nas operações realizadas, admitindo-se, inclusive, aval solidário em grupo com, no mínimo, três participantes, alienação fiduciária e fiança. Na contratação das operações realizadas, podem ser adotados procedimentos simplificados para confecção de ficha cadastral e para elaboração do contrato representativo da dívida.

Por fim, esta resolução do Banco Central também estabelece que, nas instituições financeiras que tenham mais de 10.000 clientes de microcrédito produtivo orientado, a diretoria deve implementar controles internos específicos com vistas a assegurar que os procedimentos adotados para a concessão das operações estejam em conformidade, com ênfase nos aspectos do relacionamento direto com o empreendedor no local de

sua atividade, do levantamento socioeconômico prévio à concessão e do acompanhamento durante o período do contrato.

Programa Crescer

No âmbito do PNMPO, o Governo Federal estruturou, em 2011, o Programa Crescer, concebido, fundamentalmente, como um instrumento de subsídio a taxas de juros, com vistas a incentivar uma maior participação dos bancos públicos federais na atividade de microcrédito. O objetivo do programa era facilitar o acesso de micro e pequenos negócios ao crédito orientado como forma de incentivo ao crescimento desses empreendimentos; à formalização de empreendimentos e à geração de trabalho e renda, visando atender às necessidades de capital de giro e/ou de investimentos, especialmente máquinas e equipamentos.

O programa foi estabelecido a partir da Medida Provisória nº 543, de 2011, convertida em lei, que autorizava o Governo Federal a conceder subvenção econômica a instituições financeiras sob a forma de equalização de parte dos custos a que estão sujeitas, para contratação e acompanhamento de operações de microcrédito produtivo orientado. Esta subvenção ficava limitada a R$ 500 milhões por ano, correspondendo a montante fixo por operação contratada de microcrédito, conforme estabelecido na legislação de instituiu o PNMPO. A operacionalização do Programa Crescer caberia ao Ministério da Fazenda[14]. E caberia ao Banco Central acompanhar e fiscalizar as operações de microcrédito produtivo orientado realizadas pelas instituições financeiras beneficiárias da subvenção.

No âmbito do referido programa, poderia ter acesso ao microcrédito subsidiado as pessoas físicas e jurídicas que desenvolvem atividades econômicas ou empresariais com faturamento de até R$ 120 mil por ano, mesma faixa estabelecida pelo PNMPO. Microempreendedores Individuais - MEI, microempresas e empreendedores informais constituiriam o público-alvo do programa.

[14] São atribuições do Ministério da Fazenda, no âmbito do Programa Crescer: i) estabelecer os critérios a serem observados pela instituição financeira nas operações de microcrédito produtivo orientado para fazer jus à subvenção; ii) definir a metodologia, as normas operacionais e demais condições para o pagamento da subvenção; e iii) estipular os limites anuais de subvenção por instituição financeira, respeitada a dotação orçamentária reservada a essa finalidade".

O Programa Crescer passou então proporcionar a disponibilização de microcrédito com taxa de juros de 0,64% ao mês, equivalente a 8% ao ano. Além disso, as instituições financeiras que aderissem ao programa estariam autorizadas a cobrar uma taxa de até 1% sobre o valor emprestado, em forma de Taxa de Abertura de Crédito - TAC. O empréstimo também passava a ser isento de Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros - IOF. Cada operação de crédito, concedida no âmbito do programa, poderia atingir R$ 15 mil por tomador, a depender da necessidade e capacidade de pagamento do empreendimento a ser financiado. Os valores mínimos iriam de R$ 100,00 a R$ 300,00, dependendo da política de crédito de cada agente financeiro operador. Os prazos de empréstimo girariam entre 4 a 24 meses (sem carência), de acordo com as necessidades e as condições do empreendimento a ser financiado. Financiamentos para máquinas e equipamentos poderiam ter os prazos de pagamento mais longos. Estava também previsto, no programa, que o empreendedor receberia orientação gerencial por parte da instituição de crédito, especialmente quanto ao uso e controle dos recursos[15]. Anualmente, o Ministério da Fazenda estabeleceria as condições para pagamento de equalização do Programa Crescer no âmbito do PNMPO[16].

No âmbito do Programa Crescer, consideram-se operações de microcrédito aquelas definidas através das resoluções do Banco Central, ou seja, a operação de crédito realizada com empreendedor urbano ou rural, pessoa natural ou jurídica, independentemente da fonte dos recursos. A metodologia específica de microcrédito, prevista no estabelecimento do Programa Crescer, por sua vez, inclui:

---

[15] Cada instituição financeira operadora do Programa Crescer poderia ainda adotar critérios próprios de garantia. Nas operações de menor valor, avais em grupo ou de terceiros poderiam ser formas de garantia utilizadas. No entanto, nas operações de maior valor e destinadas a investimentos, os bens adquiridos poderiam ser utilizados como garantia. Assim, haveria duas modalidades de aval permitidas para serem utilizadas pelas instituições operadoras: i) aval em grupo: a partir da constituição de grupos de 3 ou mais pessoas com cadastros avaliados individualmente pelo banco; nesse caso, os membros do grupo se tornariam avalistas uns dos outros, assumindo assim solidariamente a responsabilidade pela liquidação total do crédito concedido ao grupo; ii) aval de terceiros: nessa modalidade, o banco poderia solicitar um ou mais avalistas sem restrição cadastral e com renda compatível com o valor da operação.

[16] Conforme a Portaria do Ministério da Fazenda nº 83, de 2014, a subvenção era concedida aos operadores do programa, sob as seguintes condições: i) taxa de juros máxima para o mutuário de até 5% ao mês; ii) Taxa de Abertura de Crédito - TAC de até 1,0% sobre o valor financiado; iii) limite de 3 operações com direito a subvenção a cada exercício civil por mutuário em todo o Sistema Financeiro Nacional, independente do prazo de cada financiamento; iv) limite de uma operação na modalidade investimento e uma operação na modalidade capital de giro com direito a subvenção a cada mês, por mutuário, por instituição financeira.

i) avaliação dos riscos da operação, levando-se em consideração a necessidade de crédito, o endividamento e a capacidade de pagamento de cada tomador; ii) análise de receitas e despesas do tomador, quando se tratar de operação com tomador individual; e iii) mecanismo de controle e acompanhamento diário do volume e da inadimplência das operações da instituição. A equipe especializada pressupõe a atuação de profissional encarregado de acompanhar a operação durante o período do contrato no local onde é executada a atividade econômica do tomador (Resolução do Banco Central nº 4.152, de 2012).

Segundo informações do Ministério da Fazenda, o Programa Crescer, de setembro de 2011 a março de 2014, apresentou como resultado um valor contratado de R$ 14,1 bilhões, permitindo a realização de 10,3 milhões de operações de crédito.

Tabela 14 – Contratações de Microcrédito no Programa Crescer – 2011 a 2014

Ano	Valor Contratado (em R$)	Número de Operações
2011*	754.549.000	606.638
2012	4.025.901.551	3.125.528
2013	6.691.342.696	4.789.228
2014**	2.704.754.013	1.602.977
Total	**14.167.547.260**	**10.124.371**

* de setembro a dezembro de 2011
** de janeiro a junho de 2014

Fonte: Secretaria de Política Econômica (SPE) do Ministério da Fazenda, agosto de 2014.

Em relação ao desempenho do programa por agente financeiro operador, o BNB foi responsável pela contratação de R$ 7,84 bilhões em operações de microcrédito (55,6% do total); o Banco do Brasil, por R$ 2,58 bilhões (18,29%) e a Caixa, por R$ 3,32 bilhões (23,54%). Outros agentes operadores do programa foram responsáveis pela contratação dos R$ 0,39 bilhão restantes (0,02%), conforme dados do Ministério da Fazenda. O valor médio das operações contratadas foi de R$ 1,4 mil.

Ainda segundo informações do Ministério da Fazenda, entre setembro de 2011 a março de 2014, 34% das operações de microcrédito realizadas no

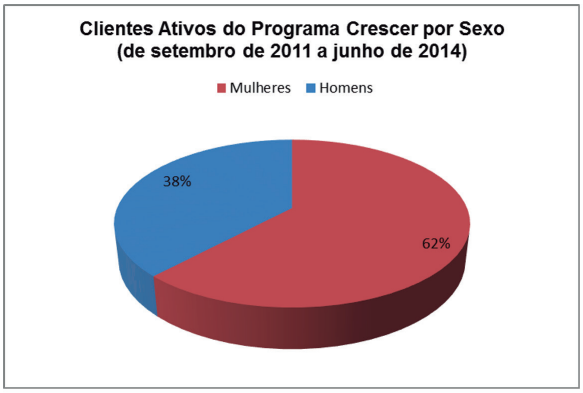
âmbito do Programa Crescer beneficiaram o público do Programa Bolsa Família, enquanto 50% das operações foram destinadas a integrantes do Cadastro Único do Governo Federal. Ainda segundo a mesma fonte, 62% do crédito destinado no âmbito do programa beneficiou mulheres.

Tabela 15 – Resultados do Programa Crescer – Total de Operações de Microcrédito para Beneficiários do Programa Bolsa Família e integrantes do Cadastro Único

Programa Crescer - Resultados por Tipo de Beneficiário	
Tipo de Beneficiário	Número de Operações (em valor aproximado)
Operações Realizadas com Pessoas Físicas e MEI	1,5 milhões
Operações com Beneficiários do Programa Bolsa Família	3,2 milhões
Operações com Integrantes do Cadastro Único	4,7 milhões
Total	**9,4 milhões**
Tipo de Beneficiário	Número de Operações (em valor aproximado)
Operações com Beneficiários do Cadastro Único	4 milhões
Operações com Integrantes do Programa Bolsa Família	2,8 milhões
Total	**6,7 milhões**

Fonte: Secretaria de Política Econômica (SPE) do Ministério da Fazenda, agosto de 2014.

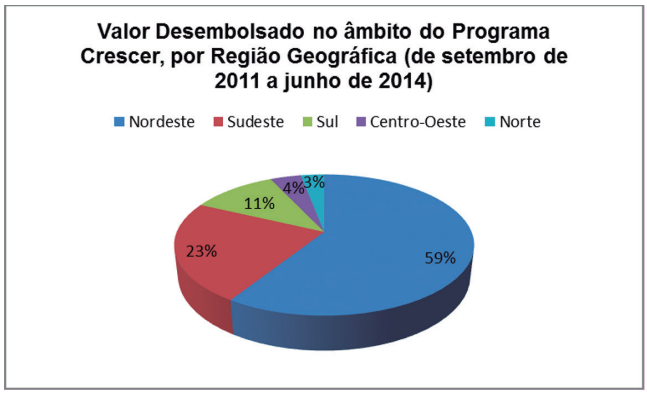
Gráfico 10 – Resultados do Programa Crescer – Total de Operações de Microcrédito por Sexo dos Tomadores



Fonte: Secretaria de Política Econômica (SPE) do Ministério da Fazenda, agosto de 2014.

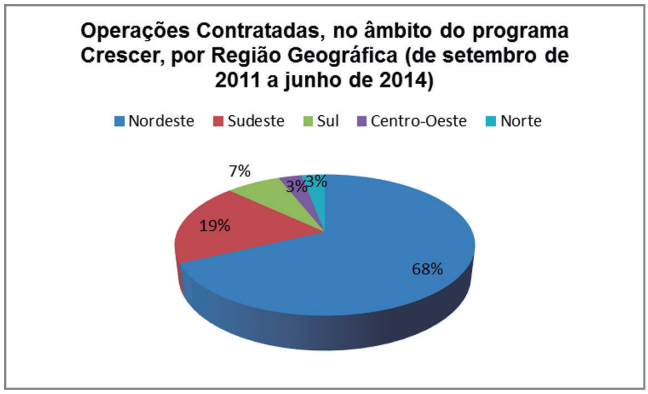
Devido à forte atuação do BNB, no âmbito do Programa Crescer, e no próprio mercado nacional de microcrédito, segundo informações do Ministério da Fazenda, entre setembro de 2011 a março de 2014, a região Nordeste do país respondeu por 59% do valor desembolsado em operações de microcrédito, no âmbito do programa, e 68% das operações contratadas.

Gráfico 11 – Resultados do Programa Crescer – Total de Valor Desembolsado, por Região Geográfica



Fonte: Secretaria de Política Econômica (SPE) do Ministério da Fazenda, agosto de 2014.

Gráfico 12 – Resultados do Programa Crescer – Total de Operações Contratadas de Microcrédito, por Região Geográfica



Fonte: Secretaria de Política Econômica (SPE) do Ministério da Fazenda, agosto de 2014.

Por fim, a mesma fonte permite apontar que as operações de microcrédito realizadas no âmbito do Programa Crescer destinam-se fundamentalmente a atividades comerciais, destacando-se o comércio de vestuário (17,5% do total) e o comércio ambulante (10,2% do total).

Tabela 16 – Resultados do Programa Crescer – Participação de Operações de Microcrédito por Ramo de Atividade

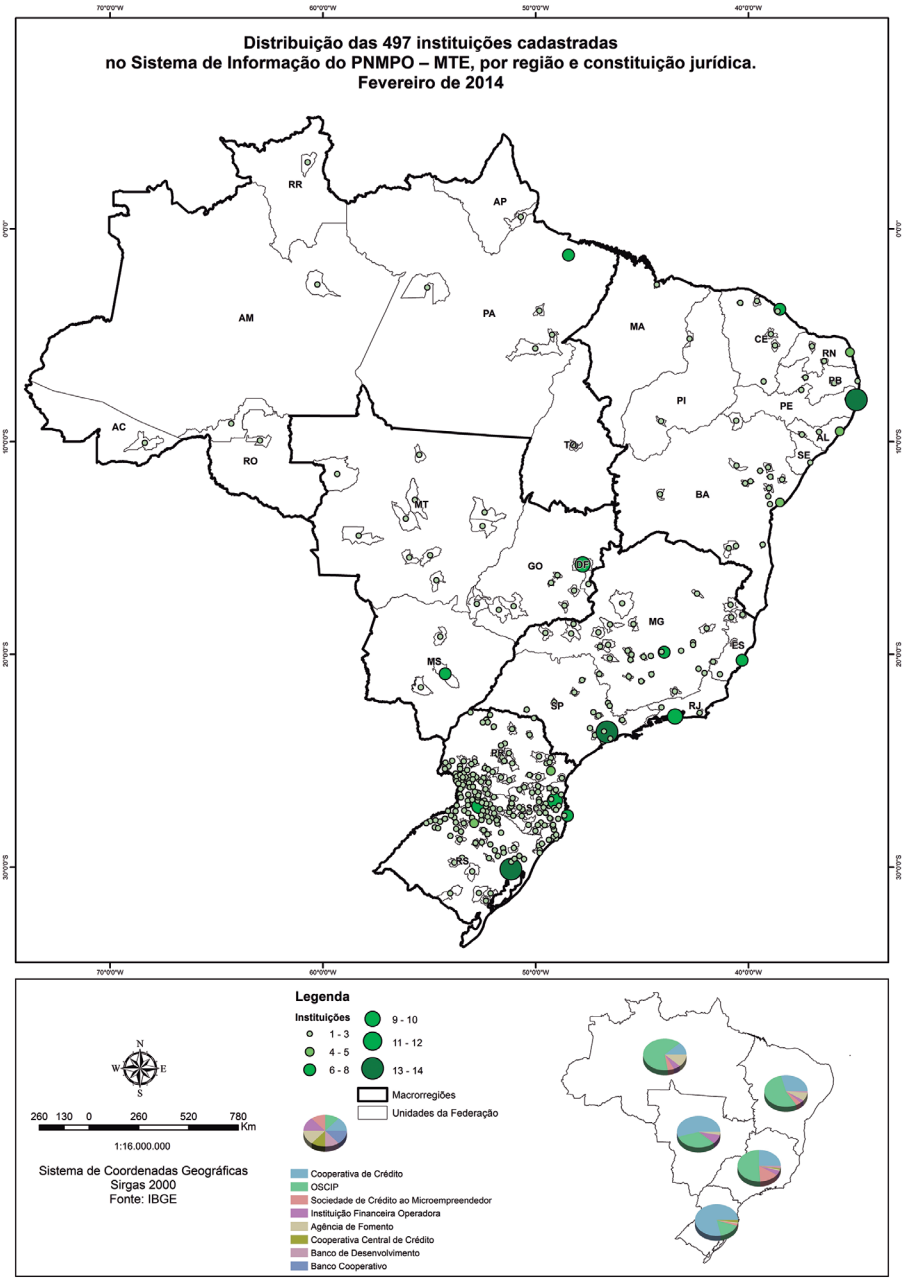
Programa Crescer - Percentual de Contratações de Microcrédito por Atividade Econômica (código CNAE de atividade)	
Comércio varejista de artigos de vestuário e acessórios	17,5%
Comércio ambulante e outros tipos de comércio varejista	10,2%
Comércio varejista de produtos alimentícios em geral ou especializado em produtos alimentícios não especificado anteriormente	6,9%
Comércio varejista de cosméticos, produtos de perfumaria e de higiene pessoal	6,1%
Comércio varejista de carnes - açougues	4,2%
Comércio varejista de mercadorias em geral, com predominância de produtos alimentícios - minimercados, mercearias e armazéns	3,3%
Outros representantes comerciais e agentes do comércio especializado em produtos não especificados anteriormente	3,2%
Comércio varejista de outros produtos não especificados anteriormente	3,0%
Comércio varejista de suvenires, bijuterias e artesanatos	2,7%
Cabeleireiros	2,7%
Limpeza em prédios e domicílios	2,6%
Outras	37,6%

Fonte: Secretaria de Política Econômica (SPE) do Ministério da Fazenda, agosto de 2014.

5. Resultados Globais de Pesquisa Quantitativa junto às Instituições de Microcrédito Habilitadas no PNMPO

Desde 2008, o MTE realiza o cadastramento e habilitação das instituições que operam microcrédito produtivo orientado e divulga informações das operações com microcrédito. Esses resultados são utilizados para acompanhamento do desempenho do PNMPO. O período de referência para avaliar as instituições cadastradas no Sistema de Informação do PNMPO-MTE foi fevereiro de 2014, que contava com 497 instituições habilitadas, sendo que 118 responderam ao questionário entre outubro e dezembro de 2014. O Mapa 1 mostra a distribuição geográfica das 497 instituições habilitadas no PNMPO por constituição jurídica.

Mapa 1



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da pesquisa de campo.

Informações das Contratações de Microcrédito Realizadas

As instituições pesquisadas ofertaram, no primeiro semestre de 2013, um volume de recursos concedidos para a atividade de microcrédito no valor de R$ 5.380.533.099,00. Atenderam 3.990.712 clientes e realizaram 2.898.102 contratos. Um ano depois, os recursos aumentaram 20% (em valor nominal), passando a R$ 6.444.335.324,00; os contratos realizados aumentaram 15%, passando a 3.328.020; e o total de clientes atendidos foi de 4.732.132, com uma variação positiva de 19%.

.

Tabela 17 – Valores da Execução do PNMPO por Semestre – 2013 e 2014

Período	Recursos (R$) Concedidos[1]	Contratos Realizados	Clientes Atendidos
1º Semestre 2013	5.380.533.090,00	2.898.102	3.990.712
2º Semestre 2013	6.896.911.235,00	3.603.988	4.652.951
1º Semestre 2014	6.444.335.324,00	3.328.020	4.732.132

[1] Valores Correntes.

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da pesquisa de campo.

Os valores da carteira ativa do microcrédito, em 31/12/2013, estão apresentados na tabela que segue. O valor total dos contratos ativos era de R$ 6.827.944.503,00, com 3.881.049 contratos ativos e 3.398.277 clientes ativos.

Tabela 18 – Carteira Ativa das Instituições de Microcrédito Habilitadas no PNMPO em 31/12/2013

Período	Recursos (R$) Concedidos[1]
Número de Contratos Ativos	3.881.049
Número de Clientes Ativos	3.398.777
Valor total dos Contratos Ativos (R$)	6.827.944.503,00

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da pesquisa de campo.

A taxa média de juros efetiva praticada para os contratos de microcrédito resultou em uma média de 2,1% ao mês, com variação entre 0,3% e 5,5% ao mês.

No levantamento dessas informações, ocorreu um número maior de falta de respostas e valores incorretos, bem como resultados não informados por não estarem disponíveis para registro no questionário. Os valores compilados são referentes a aproximadamente 68% das instituições pesquisadas.

Os resultados apresentados acompanham a magnitude dos dados de execução do PNMPO divulgados pelos boletins do MTE. Representam, portanto, tendências nos quantitativos de volume de recursos e contratações realizadas.

Estrutura Institucional

A composição do número total de pessoas que trabalham com atividades de microcrédito na instituição, conforme informações declaradas pelas instituições que participaram da pesquisa, incluindo pessoal administrativo, agentes de crédito, estagiários e apoio terceirizado, é apresentada no quadro subsequente. A correlação entre os dois contingentes de pessoal é bastante alta (maior que 0,94). De forma geral, o contingente de agentes de crédito representa 70% em média do total de pessoal.

Quadro 1 – Medidas Resumo do Número Total de Pessoas que Trabalham com Atividades de Microcrédito e Número de Agentes de Crédito na Instituição

Constituição Jurídica	Número de Instituições	Trabalham com Microcrédito	Mínimo	Média	Máximo	Coeficiente (% de variação)
Agência de Fomento	3	Pessoal	4	304	600	98
		Agentes de crédito	0	282	557	99
Banco Comercial Público	5	Pessoal	8	382	1.000	107
		Agentes de crédito	0	312	900	123
Banco Comunitário	1	Pessoal	4	4	4	-
		Agentes de crédito	1	1	1	-
Banco de Desenvolvimento	2	Pessoas	115	2.258	4.400	134
		Agentes de crédito	64	1.307	2.550	135
Cooperativa Central de Crédito	4	Pessoas	2	12	30	109
		Agentes de crédito	0	11	30	119
Cooperativa de Crédito	33	Pessoas	1	77	891	207
		Agentes de crédito	0	42	882	362
Cooperativa de Crédito Rural	13	Pessoas	2	12	53	114
		Agentes de crédito	0	7	42	157
OSCIP	38	Pessoas	0	35	193	120
		Agentes de crédito	0	18	132	146
SCMEPP	9	Pessoas	2	49	376	249
		Agentes de crédito	0	29	237	268

Nota: Coeficiente % de variação representa a variabilidade das informações, calculado pela razão do desvio padrão pela média, multiplicado por 100.

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da pesquisa de campo.

Os bancos registram o maior número total de pessoas que trabalham com atividades de microcrédito e número de agentes de crédito. Cooperativas centrais

de crédito apresentam menor número de pessoas envolvidas nas atividades de microcrédito, seguidas das cooperativas rurais. A maior diversidade no contingente de pessoal ocorre entre as SCMEPPs, seguida das cooperativas de crédito e Oscips.

A estrutura física de atendimento dimensiona a abrangência geográfica de serviços no nível estadual e municipal, bem como as instalações de postos e agências. Conforme informações declaradas pelas instituições que participaram da pesquisa, os bancos possuem a maior rede de atendimento estadual e municipal, seguidos das agências de fomento que atendem a uma unidade da Federação, com abrangência, em média, de 283 municípios e 198 postos e agências de atendimento. As cooperativas de crédito, cooperativas rurais, OSCIPs e SCMEPPs atendem, em média, duas Unidades da Federação . As duas primeiras atendem, em média, dez municípios e as duas últimas atendem, em média, 26 .

Quadro 2 – Medidas Resumo do Número de Unidades da Federação, Número de Municípios e Postos e Agências Atendidos pelas Instituições, segundo Constituição Jurídica

Constituição Jurídica	Número de Instituições	Trabalham com Microcrédito	Mínimo	Média	Máximo
Agência de Fomento	3	UFs	1	1	1
		Municípios	253	283	303
		Postos e agências	6	198	404
Banco Comercial Público	6	UFs	1	10	27
		Municípios	23	1.473	5.000
		Postos e agências	60	1.563	5.264
Banco Comunitário	1	UFs	1	1	1
		Municípios	1	1	1
		Postos e agências	1	1	1
Banco de Desenvolvimento	2	UFs	6	9	11
		Municípios	40	1.018	1.995
		Postos e agências	33	231	428
Cooperativa Central de Crédito	4	UFs	1	2	3
		Municípios	6	105	300
		Postos e agências	1	94	317
Cooperativa de Crédito	37	UFs	1	2	9
		Municípios	1	11	36
		Postos e agências	2	14	75

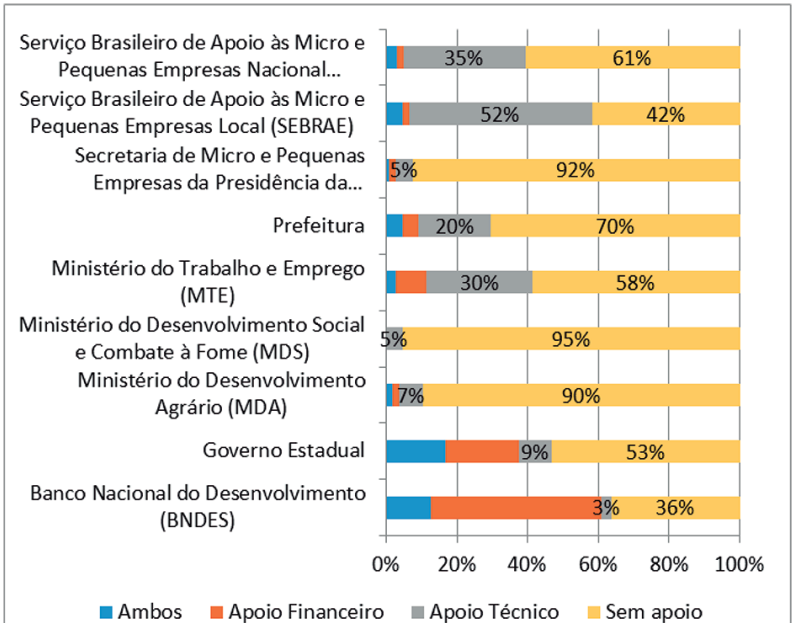
Continuação

Constituição Jurídica	Número de Instituições	Trabalham com Microcrédito	Mínimo	Média	Máximo
Cooperativa de Crédito Rural	17	UFs	1	3	14
		Municípios	1	8	23
		Postos e agências	1	6	14
OSCIP	39	UFs	0	2	10
		Municípios	0	29	120
		Postos e agências	0	15	300
SCMEPP	9	UFs	1	2	5
		Municípios	1	22	110
		Postos e agências	0	4	25

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da pesquisa de campo.

Para auxiliar o funcionamento da estrutura institucional, foi pesquisada a existência de algum tipo de apoio por parte de algumas instituições, conforme mostra o gráfico que segue. O apoio pode ser técnico, financeiro ou ambos.

Gráfico 13 – Distribuição Percentual das Respostas das Instituições por tipo de Apoio Estabelecido com Parcerias Institucionais

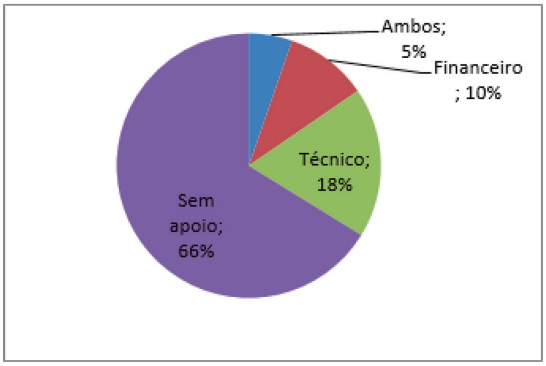


Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da pesquisa de campo.

Considerando as parcerias com maior participação junto às instituições de microcrédito, destacam-se: i) para apoio técnico, o Sebrae local, com 52% das respostas, seguido do Sebrae Nacional, com 35%, e do MTE, com 30%; ii) para apoio financeiro, o BNDES, com 48% das respostas, seguido do governo estadual, com 21%; e iii) para ambos – técnico e financeiro –, o governo estadual, com 17% das respostas, seguido do BNDES, com 13%.

Em resumo, há 18% de respostas de instituições com parcerias para apoio técnico, 10% para apoio financeiro e 5% para ambos os tipos de apoio. Do total, 66% assinalaram que não têm parcerias estabelecidas com as instituições relacionadas no gráfico anterior. Porém, foram citadas outras instituições nacionais[17] com que há parceria estabelecida.

Gráfico 14 – Percentual das Respostas das Instituições por Tipo de Apoio Estabelecido com Parcerias Institucionais



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da pesquisa de campo.

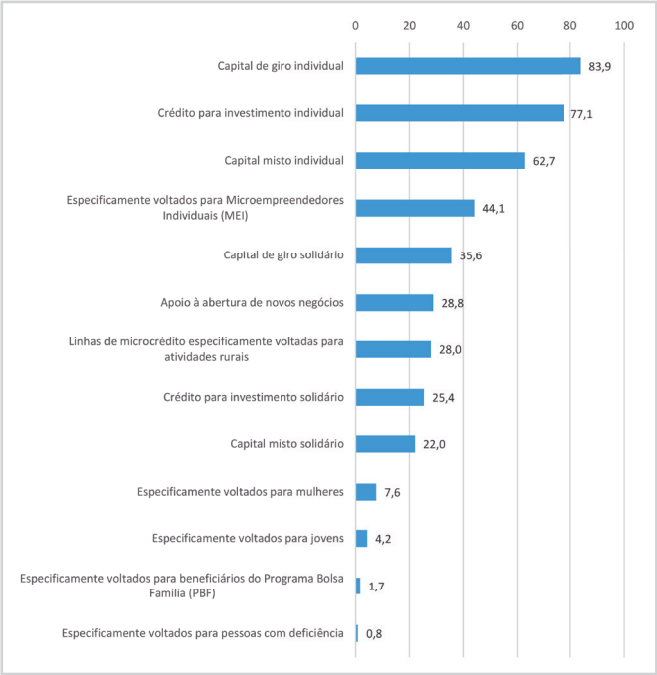
Produtos de Microcrédito e Microfinanceiros

Dentre a gama de produtos microfinanceiros, os ofertados pela maioria das instituições são: capital de giro individual, com 84% delas; crédito para investimento individual, com 77% delas; e oferecem crédito para investimento individual e capital misto individual, com 63% das instituições.

[17] Sendo elas: Acredite, Acrevi, Banco da Família, Banco do Empreendedor, Banco do Vale, Bancri, Blusol, Casa do Empreendedor, Casa do Microcrédito, Crecerto, Crediamai, Credioeste, Credisol, Extracredi, Juriti, Planorte, Profomento, Sicoob, Sulcredi e Abelardo Luz.

Entre as ofertas de linhas de microcrédito para públicos específicos, destacam-se 44% para MEI, 28 para atividades rurais; 8% para mulheres, 4% para jovens, e apenas 1,7% para beneficiários do Programa Bolsa Família e 0,8% para pessoas com deficiência.

Gráfico 15 - Percentual de Instituições por Tipo de Produtos de Microcrédito Oferecidos



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da pesquisa de campo.

Foram ainda citados produtos oferecidos especificamente para associados da cooperativa, grupo comunitário e micro e pequenas empresas.

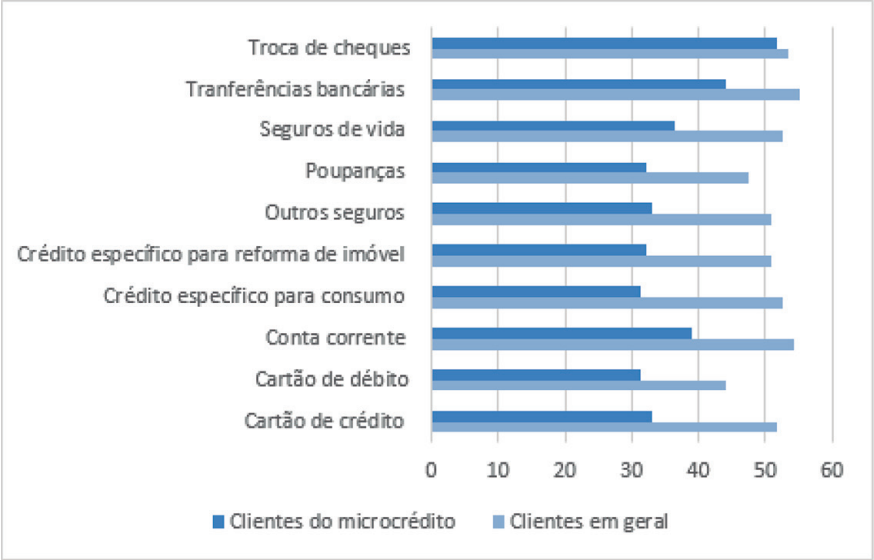
O conjunto de produtos mais frequente entre as instituições compreende "Capital de giro individual / Crédito para investimento individual / Capital misto individual", oferecido por 14% das instituições. Outras combinações de produtos estão bastante dispersas entre as instituições.

Também há poucas empresas com somente um tipo de produto ofertado: "Capital de giro individual", em uma SCMEPP e uma cooperativa de crédito; "Capital de giro solidário", em uma SCMEPP; "Capital misto individual", em uma cooperativa de crédito; "Linhas de microcrédito especificamente

voltadas para atividades rurais", em duas cooperativas de crédito rural"; e "Especificamente voltados para microempreendedores individual", em 4 cooperativas de crédito.

A relação de produtos disponíveis para clientes do microcrédito e clientes em geral está apresentada no gráfico subsequente. Para todos os produtos, a oferta é maior para clientes em geral. Para os clientes de microcrédito, os produtos mais oferecidos entre todas as instituições são troca de cheques, transferências bancárias e conta-corrente. Pelo menos 31% das instituições oferecem o mesmo produto para ambos os clientes.

Gráfico 16 – Percentual de Instituições por Tipo de Produtos Disponíveis, segundo Tipo de Cliente



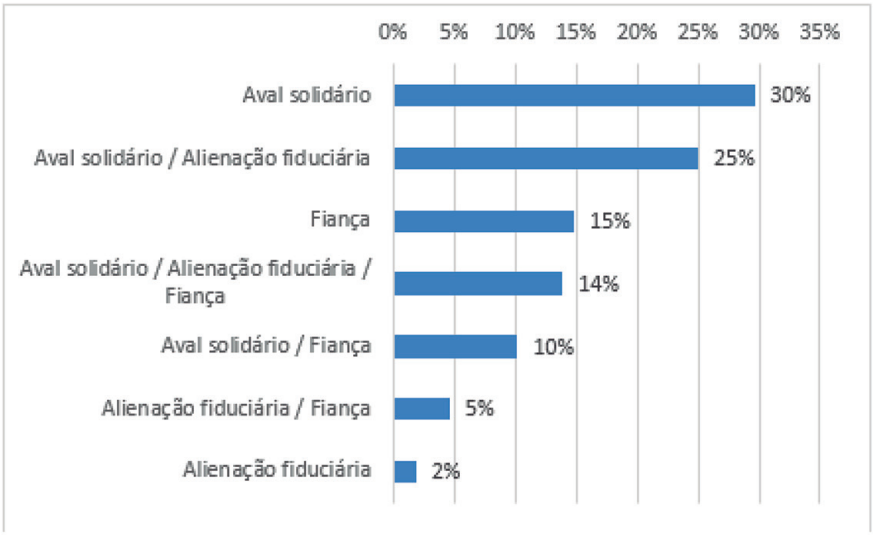
Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da pesquisa de campo.

Outros produtos citados, ainda que nem todos microfinanceiros, oferecidos foram: antecipação de títulos – previdência; investimento BNDES; consórcios; desconto de duplicata, maquinetas credenciadas e telefone celular.

O aval solidário é a forma de garantia adotada em 30 % das instituições, como mostra o gráfico que segue. A combinação de aval solidário e alienação fiduciária está presente em 25% das instituições. Agregando fiança a esta

combinação, há 14% das instituições, e somente com fiança como forma de garantia há 15% das instituições.

Gráfico 17 – Percentual de Instituições segundo Formas de Garantia Existentes



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da pesquisa de campo.

Foram ainda citadas outras formas de garantia: avalistas, hipotecas, penhor, cheques e duplicatas.

Política e Visão de Futuro do Mercado do Microcrédito

Também os instrumentos de políticas para apoio aos empreendimentos de pequeno porte voltados à população de baixa renda foram avaliados quanto à importância nas operações de microcrédito e quanto à satisfação com que atendem à instituição. A tabela que segue mostra a pontuação média obtida para cada item, derivada da atribuição de pontos de 1 – pior avaliação – ao escore 5, o de melhor avaliação.

Os quatro itens, em ordem de importância, foram: educação financeira (4,57), formalização dos pequenos empreendimentos - MEI (4,53),

instrumentos de capacitação, qualificação e assistência técnica para os clientes (4,41) e apoio à comercialização e compras governamentais (3,71). A satisfação para cada um dos instrumentos de apoio obtém pontuação média menor em relação ao indicador da importância. A redução é maior para educação financeira e instrumentos de capacitação, qualificação e assistência técnica para os clientes.

Tabela 19 – Avaliação dos Instrumentos de Apoio aos Empreendimentos de Pequeno Porte Voltados à População de Baixa Renda

Instrumentos de Apoio	Média da Pontuação	
	Importância	Satisfação
Educação financeira	4,57	2,58
Formalização dos pequenos empreendimentos - MEI	4,53	3,35
Instrumentos de capacitação, qualificação e assistência técnica para os clientes	4,41	2,54
Apoio à comercialização e compras governamentais	3,71	2,55

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da pesquisa de campo.

As instituições manifestaram suas percepções quanto ao comportamento de microcrédito no Brasil nos próximos 5 anos, avaliadas de forma otimista em grande parte dos resultados, contrapondo-se a resultados de estagnação do mercado para as cooperativas de crédito e de crédito rural e para as SCMEPPs, como mostra o gráfico que segue.

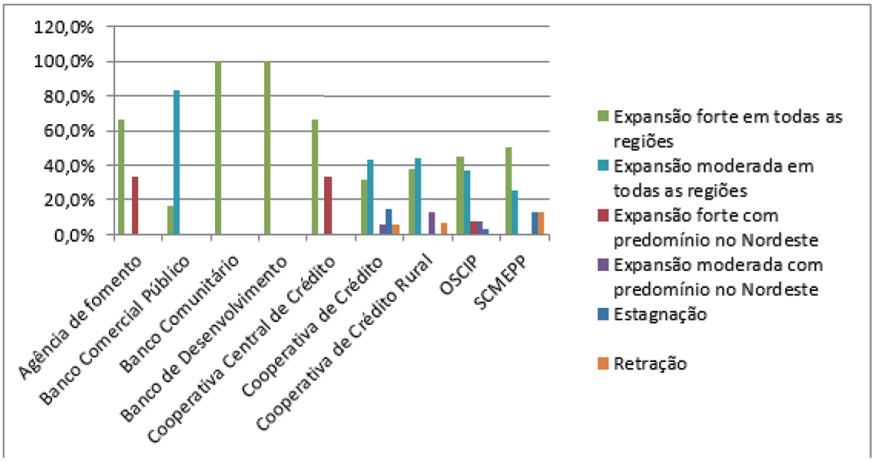
A expansão forte em todas as regiões é compartilhada por todos os bancos de desenvolvimento e o banco comunitário; por 67% das agências de fomento e cooperativas centrais de crédito; por 50% das SCMEPPs, seguidas de 45% das Oscips, de 38% das cooperativas rurais de crédito e de 31% das cooperativas de crédito.

A expansão forte, com predomínio do Nordeste, foi avaliada por 33% das agências de fomento e 33% das cooperativas de crédito.

A expansão moderada no país foi compartilhada por 80% dos bancos comerciais públicos, seguido de 43% das cooperativas de crédito e de crédito rural.

A estagnação do mercado de microcrédito é avaliada em 15% pelas cooperativas de crédito e 12% das SCMEPPs. Já a retração foi considerada em 13% das SCMEPPs e em 6% das cooperativas de crédito e de crédito rural.

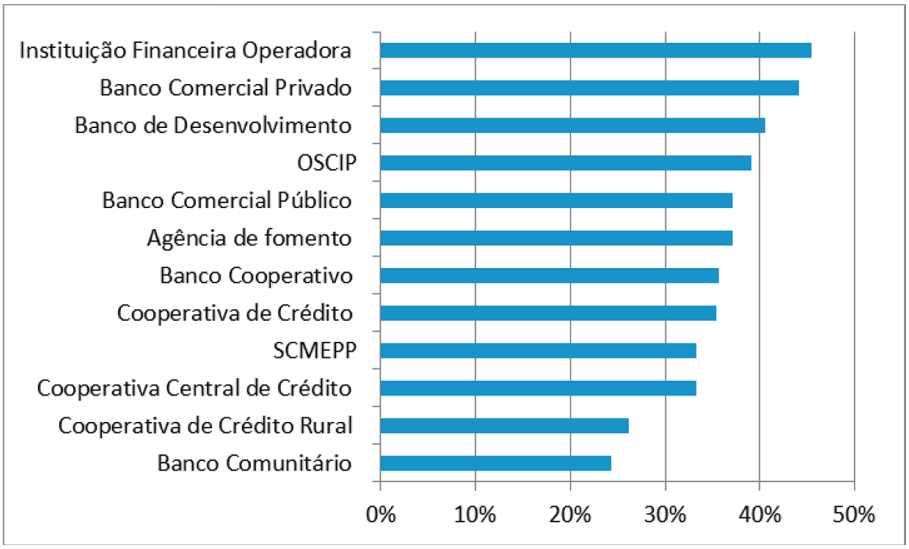
Gráfico 18 – Percentual de Avaliação do Comportamento do Mercado Futuro de Microcrédito no Brasil nos Próximos 5 anos, segundo



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da pesquisa de campo.

A avaliação da predominância futura dos tipos de instituição na atuação do mercado de microcrédito no Brasil nos próximos 5 anos, apresentada no gráfico a seguir, indicou maior predominância das Instituições Financeiras e Bancos privados (45% e 44% das respostas), seguidos dos Bancos de Desenvolvimento e OSCIPs (40% e 39% das respostas). Os menores índices foram atribuídos às Cooperativas de Crédito Rural e Bancos Comunitários com 26% e 24% das respostas, respectivamente.

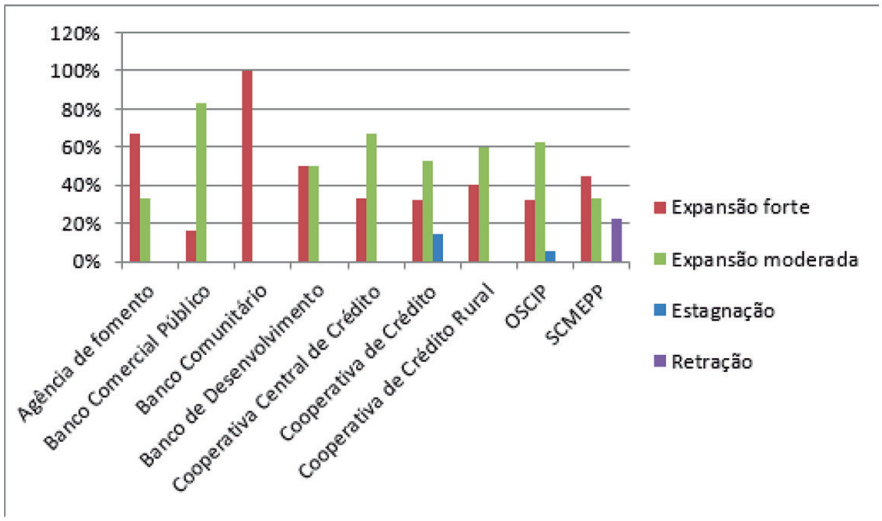
Gráfico 19 – Percentual de Avaliação da Predominância Futura dos Tipos de Instituição no Mercado de Microcrédito no Brasil, nos Próximos 5 Anos



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da pesquisa de campo.

Nesta mesma perspectiva do mercado de microcrédito nos próximos 5 anos, as instituições avaliaram a atuação de sua instituição, conforme o próximo gráfico. A perspectiva de expansão moderada e forte no mercado futuro está presente em todos os tipos de instituição. A previsão de estagnação está presente em 15% das cooperativas de crédito e 5% das Oscips, e a retração em 22% das SCMEPPs. Esses dados acompanham outras avaliações de visão do futuro desta seção.

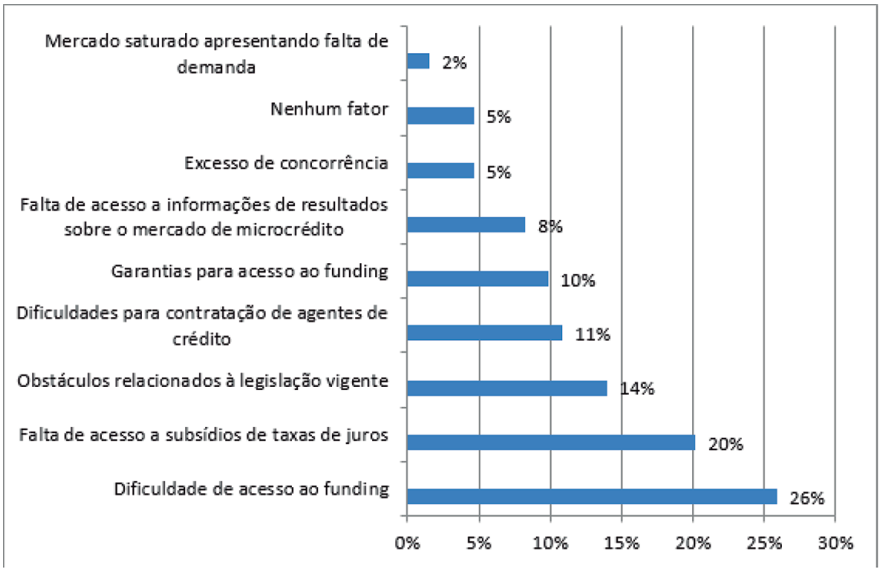
Gráfico 20 – Percentual de Avaliação da Atuação da Própria Instituição no Mercado de Microcrédito no Brasil nos Próximos 5 anos



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da pesquisa de campo.

Ainda que a perspectiva da expansão futura tenha sido intensa entre as instituições, as instituições apontaram possíveis fatores limitadores da expansão. A dificuldade de acesso ao *funding* está presente em 26% das respostas, seguido da falta de acesso a subsídios de taxas de juros, com 20% das respostas. As dificuldades com a legislação vigente, com a contratação de agentes de crédito e na garantia de acesso ao *funding* apontam questões que podem dificultar o crescimento da instituição.

Gráfico 21 – Percentual de Avaliação de Fatores Limitadores da Expansão das Instituições



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da pesquisa de campo.

Foram ainda relacionados outros entraves à expansão das instituições de microcrédito. São eles: concorrência dos bancos estatais com subsídios; endividamento dos beneficiários; excesso de documentação a ser encaminhada às instituições repassadoras de microcrédito; falta de apoio para estruturação física; falta de integração das ações dos parceiros; dificuldade com treinamento dos agentes de crédito.

6. A Visão dos Beneficiários da Política de Microcrédito

O objetivo da realização de grupos focais junto a tomadores de microcrédito, no âmbito da presente pesquisa, foi identificar, sob a ótica dos beneficiários, quais os pontos fortes e fracos dos programas de microcrédito vigentes, quais melhorias podem ser introduzidas, qual a efetividade e relevância do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado - PNMPO nas condições de vida e renda destes beneficiários, bem como a capilaridade e o acesso às informações referentes ao mesmo programa.

O resultado aqui apresentado se baseia na realização de cinco grupos focais com tomadores de microcrédito. Esta técnica foi aplicada nos municípios de Fortaleza - CE, Belém - PA, Brasília - DF, Mauá - SP e Porto Alegre - RS, representando as cinco regiões do país[18].

O Cliente do Microcrédito

O cliente típico de microcrédito desenvolve atividades econômicas com vistas a proporcionar renda para sua própria subsistência, contudo, uma vez que começa a exercer a atividade empreendedora, pode tornar-se um empreendedor de fato.

"Sempre fui dona de casa. Daí meu esposo saiu do emprego... eu comprei um carro de lanche e comecei a trabalhar à noite. Só que ele veio a adoecer e... eu vendi o carro de lanche, porque não deu, com ele doente. Aí eu comecei com uma vendinha, assim, de perfumaria: Natura, Avon... Então, apareceu o [programa de microcrédito] também... já tomei meu primeiro empréstimo, pequenininho, mas que deu pra ir iniciando com [venda de] *lingerie*, né? Tu vai gostando [de exercer um trabalho autônomo]. Ainda tô com pouco ainda...".

Mulher, 41 anos, segundo grau completo, Belém-PA, venda de lingerie

[18] Em Belém - PA, o grupo focal, no âmbito desta pesquisa, foi realizado em 30 de outubro de 2014; em Brasília - DF, em 26 de novembro de 2014; em Fortaleza - CE, em 10 de dezembro de 2014; em Porto Alegre - RS, em 11 de dezembro de 2014; e em Mauá - SP, em 22 de dezembro de 2014.

Conta Própria

O exercício de uma atividade por conta própria pode se constituir uma opção ao trabalho formal.

"Eu trabalhava em salão, e lá – hoje em dia, por incrível que pareça –, em muito salão, não existe carteira assinada. E existia onde eu trabalhei... Trabalhei lá 1 ano e 2 meses. Mas chegava nas férias, não davam férias. A gente tinha que assinar um papel dizendo que ganhava férias, sem receber. Chegava o décimo [terceiro]: assinava o papel do décimo, sem receber. Aí eu fiquei desgostosa e fui trabalhar pra mim mesmo. Fora com as humilhações" [sic].

Mulher, 23 anos, primeiro grau, Fortaleza-CE, proprietária de salão de beleza

Dinheiro Urgente

O microcrédito deve ser disponibilizado de forma rápida e desburocratizada, pois somente assim é capaz de atender às demandas urgentes com que se deparam os pequenos empreendimentos menos estruturados.

"Deu uma enchente dentro da oficina e tinha um monte de carro... Vai brigar com São Pedro, eu não tenho culpa. Eu tive que pagar tudo. Aquilo lá me salvou [refere-se ao microcrédito]".

Homem, 49 anos, ensino médio completo, Mauá-SP, proprietário de oficina mecânica

Dinheiro Sossegado[19]

O tempo de maturação de um pequeno empreendimento menos estruturado não é necessariamente compatível com os prazos usualmente praticados pelas instituições financeiras, justificando o microcrédito como uma política pública.

[19] A expressão "dinheiro sossegado" foi utilizada pelo dirigente do Banco Palmas, entrevistado nesta pesquisa, para se referir à necessidade de o microcrédito respeitar o tempo de maturação de um pequeno empreendimento menos estruturado.

"Isso tá fazendo oito anos e eu peguei trezentos reais. E esses trezentos reais eu corri, comprei uma bicicleta, montei uma caixinha de som e fui pra feira... e com esse barulho eu fui conquistando meus clientes. E de bicicleta-som, eu tenho meu carro de som, isso tudo através do empréstimo do [programa de microcrédito]".

Homem, 60 anos, 5ª série, Belém-PA,
instalação de caixas de som

Endividamento

A utilização do microcrédito para saldar dívidas anteriores pode se constituir a única alternativa para o pequeno empreendedor retomar sua atividade econômica.

"Eu peguei [microcrédito] pra pagar boleto [de outras dívidas]. Eu tava com uma pilha assim de boletos (faz o gesto com as mãos). Eu tava correndo atrás de agiota pra pegar dinheiro emprestado. Se eu não saísse disso, daí que meu negócio quebrava de vez...".

Homem, 43 anos, superior completo, Mauá-SP, motoboy

[Também explicando que já usou microcrédito para pagar outras dívidas] "Porque meu marido ficou desempregado um bom tempo, então... Aí vem dívida, você vai pagando... O dinheiro do [instituição de microcrédito] nos salvou. Senão vira uma bola de neve".

Mulher, 46 anos, ensino médio completo, Mauá-SP,
proprietária de quitanda

Alternativas ao Microcrédito

As alternativas ao microcrédito são bastante onerosas, e usualmente praticadas por agiotas. Não é incomum os clientes de microcrédito compararem taxas de juros ao tomar a decisão de contrair um empréstimo.

"Eu peguei dois mil uma vez com uma mulher, pra investir. [*Moderador: com quem tomou empréstimo?*]. Lá mesmo no bairro, com

uma mulher que emprestava na época... cobrava vinte por cento por mês...".
Homem, 41 anos, segundo grau, Belém-PA, mercado de comestíveis

"Eu fui ao [nome de banco privado]. Um colega meu que me incentivou a pegar [empréstimo]. Quando a gente 'chegamos' lá [sic], o que eles me repassaram de juros... [risos] – "Eu vou esperar acabar de pagar o [programa de microcrédito] e pegar de novo porque esses juros do banco não me agradam não".
Homem, 60 anos, 5ª série, Belém-PA, instalação de caixas de som

"Eu comprava tecido no cartão [de crédito]. Depois que eu comecei a fazer o [programa de microcrédito], ficou mais fácil fazer dinheiro. Lógico que eu vendo, eu tenho as pessoas pra vender a roupa... mas [com o microcrédito] eu tenho dinheiro pra custear a roupa. No cartão eu não compro mais. Os juros [do microcrédito] são bem mais baixos".
Mulher, 21 anos, ensino médio completo, Fortaleza-CE, costureira

Busca Ativa

A política da assistência social, por meio do Programa Bolsa Família, e o microcrédito conseguiram atingir a população de mais baixa renda, pois adotam estratégias de busca ativa. A população de mais baixa renda não tem conhecimento das políticas públicas a que têm direito, ou não acreditam que podem ser beneficiadas por essas políticas.

"[Estava sem emprego e consultou a família]... Olha, meu genro, é o seguinte: a única solução [forma de obtenção de renda] aqui que dá certo é uma carroça de cavalo". Ela [a família] comprou o cavalo, comprou a carroça e eu fui trabalhar. Aí chegou [programa de microcrédito], que nem eu acreditava naquele negócio, mas eles acreditaram. Sabe por quê? Eu tinha uma restrição em uma loja onde eu devia trezentos reais por causa de

um colchão. E eu pensei que não ia... eu duvidei... Onde que vão emprestar dinheiro pra um cara que nem eu?".
Homem, 60 anos, 5ª série, Belém-PA,
instalação de caixas de som

Grupo Solidário

Apesar de se constituir uma metodologia exitosa para a viabilização da atividade de microcrédito, a formação de grupos solidários gera opiniões divergentes entre os tomadores de microcrédito. Verificam-se casos em que realmente se desenvolvem laços de solidariedade, enquanto muitos tomadores ainda preferem tomar crédito individualmente.

"Eu fui o que me interessei, quando foi pra começar esse grupo. Então, eu peguei já documentos de cada um dos meus participantes do grupo e fui, me interessei. Fui atrás, fiz a carteirinha que tinha que fazer... E até hoje não tenho dificuldades com meu grupo, graças a Deus. São pessoas responsáveis... inclusive até o nosso grupo é [chamado] "Unidos por uma causa". E, é aquela história: quando um não tem, a gente vai cobrindo o outro... e assim vai. Isso até hoje... Acho que uma vez só que a gente vacilou, porque a gente esqueceu que era... questão de dia: era dia cinco e a gente achava que era dia seis. Foi só isso. Mas também no mesmo dia o [nome do agente de crédito] me ligou" [risos].
Mulher, 24 anos, ensino médio completo, Fortaleza-CE,
vendedora de roupas

"Eu ia entrar nele [metodologia do banco popular], mas é muita gente. Porque é assim: se você não pagar, eu tenho que pagar por ela. E aí, quando eu vi aquele bocado de gente, aí eu desisti. Então eu fui atrás do meu grupo de sempre. Nesses eu confio".
Homem, 36 anos, ensino médio, Belém-PA,
proprietário de lanchonete

"Eu vou ser bem sincera: eu não acho justo você ser responsabilizado pela conta de outra pessoa, não. Eu não acho justo, não".
Mulher, 23 anos, superior completo, Fortaleza-CE, manicure

– "O nosso grupo já conseguiu formar uma união. Então, se chegar e falar assim, ó: – "Hoje não dá pra mim.", então... o grupo cobre. A gente hoje já conseguiu isso... A gente já tá há quase 5 anos juntos, né?";
– "O nosso grupo, pelo menos o nosso – a gente teve, sim, problema com um só, mas nós tiramos ele do grupo... Ah, 'calotou' comigo, na segunda vez, acabou o carnê, não entra no outro nunca mais; tá fora";
– "Pra você ver, esse negócio de crédito solidário é uma grande sacada... porque a inadimplência cai muito. O cara que bolou isso... 10 pra ele!".

Grupo Focal de Mauá-SP

Agente de Crédito

O agente de crédito é reconhecido como elemento fundamental na relação entre o tomador e a instituição de microcrédito. Contudo, reconhece-se que seu papel quanto à orientação é limitado.

– "Ele orientou a gente, mostrou os prós e os contras";
– "Ele faz a reunião [das pessoas que farão parte do grupo focal]";
– "Ele entra e diz [sobre] pontualidade, investimento... ele fala que o dinheiro é pra ser investido no negócio, senão, você vai estar se enganando, porque você vai adquirir uma dívida, e não uma ajuda...";
– "Ele faz visita... olha as coisas, olha tudo";
– "Pergunta bastante...";
– "Ele vive na comunidade... ele sempre passa";
– "A gente anota pra saber o que tá entrando e o que tá saindo [de dinheiro no negócio]. Ele olha o caderninho...";
– "Às vezes, muda o agente e a gente estranha. Mas depois a gente se acostuma com outro que entrou...";
– "Ele foi lá em casa, viu umas quentinhas diferentes, os talheres num saquinho e ele disse – 'Tá perfeito... Muito diferente'. Aí é que você começa a dar valor no que você faz...";
– "Ele é o nosso gerente de casa".

Grupo Focal de Microcrédito – Fortaleza-CE

– "Mas ele diz só o que tem a ver com o dinheiro";
– "Porque quando tu liga [para o agente de crédito], tu já tá decidido. Tu não liga pra dizer – 'Ah eu quero que tu venha aqui pra me dar orientação'. É diferente. Ele vem pra vender o serviço dele";
– "Eles [agentes de crédito] não são preparados pra isso [ofertar capacitação]. Ele trabalha com crédito; ele é uma pessoa que tá ali pra pegar tua documentação, enviar pro banco e te liberar o crédito, mais nada. A pessoa fez várias perguntas sobre nosso investimento, mas sem muito conhecimento do que a gente faz, que tipo de material usa, enfim... E nem foi essa a intenção da visita dele. A intenção era realmente ver o estabelecimento, tirar fotos do local, ver o produto com que a gente trabalha... É basicamente isso";
– "[Quando perguntado se o agente de crédito dá orientação de gestão, ou indica cursos de qualificação] É praticamente impossível. Eu já perguntei uma vez [a respeito de cursos]. Quando eu era só manicure e eu queria ser cabeleireira, eu perguntei se não tinha como ele mandar um curso pra comunidade, que aí eu participaria, né? Mas ele não sabia... Ele atende muita gente...";
- "Uma pessoa que vem de fora não tem como saber a tua necessidade".
Grupo Focal de Microcrédito – Fortaleza-CE e Porto Alegre-RS

Política de Microcrédito – Acesso e Custo

Os tomadores reconhecem que o governo exerce um papel na disponibilização do microcrédito, contudo, têm dificuldades para identificar quais são as ações efetivamente desenvolvidas pelo poder público. Reconhecem também que o custo baixo do microcrédito é um diferencial importante.

"Esse empréstimo, com esse juro pequeno, dando oportunidade pra tanta gente... de alguma forma, o governo ajudou. Se alguém me der uma força, é claro que quero [seguir trabalhando com negócio próprio]. Porque, antes, eu lembro que um cidadão civil que nem eu, ou qualquer um de nós, não tinha como chegar num banco pra fazer um empréstimo. Porque não tinha o incentivo do governo lá atrás, né?".
Homem, 29 anos, primeiro grau completo, Belém-PA, comércio de açaí

[Moderador] Se a gente fosse avaliar [o programa de microcrédito] essas 5 coisas: acesso, rapidez, qualidade do atendimento, taxa de juros e parcelas, o que nessas 5 coisas vocês acham que vem primeiro lugar? O melhor?
[Todo o grupo] Juros (quase que em coro).
Grupo Focal de Fortaleza-CE

[Perguntados quanto aos juros cobrados pelo programa de microcrédito.]

– "É bom";
– "Razoável";
– "Aumentou um pouco";
[burburinho]
– "Antes era melhor, mas tá legal";
– "Se fosse menos, era melhor".
Grupo Focal de Mauá-SP

Qualificação e Assistência Técnica – Orientação

Os clientes dos programas de microcrédito não possuem acesso, ou mesmo conhecimento, em relação à qualificação profissional, em gestão, ou empreendedora. Contudo, reconhecem a importância da qualificação. A política de microcrédito deveria investir em ações de orientação aos beneficiários, neste sentido.

[Moderador] Vocês não possuem conhecimento sobre programas que ofertem assistência técnica, pra ajudar o negócio de vocês? Apoio à comercialização, redes e arranjos de produção... Nada disso?
[Maioria do grupo] "Nada". [1 integrante do grupo] "Eu só ouvi falar no Sebrae".
Grupo Focal de Belém-PA

"O meu caso [de não buscar qualificação], acho que foi por falta de interesse... porque eu até já vi alguns cursos que o Sebrae oferece... mas, assim... tem os horários, né? O Sebrae mesmo... um dia desses, ele tava fazendo um curso sobre como você administra a sua empresa, mas um curso de dia inteiro... e quando eu trabalho?".
Mulher, 32 anos, ensino médio, Brasília-DF, proprietária de lanchonete

"Na verdade, o incentivo que a empresa precisa é alguém te mostre os caminhos. O Sebrae não conseguiu esclarecer muita coisa, eu fiquei muito confusa. Não ajudou muito ou talvez eu que não soube explorar realmente... Na verdade, eu que não soube explorar. O Sebrae, ou o próprio banco, o gerente, a equipe do banco [que oferta microcrédito]... – precisava ajudar pra ver o potencial da sua empresa. 'Você pode ir por esse caminho aqui...'. Acho que é isso o que a gente mais precisa...".

Luciana, 40 anos, ensino médio, Brasília-DF,
proprietária de empresa de congelado

"Comecei o curso de crochê, cheguei a terminar. Já fiz o curso de camareira. Fiz curso de datilografia, que hoje não existe mais. Fiz o curso de computação também, mas [não aproveitou bem] devido à época não ter computador... acredito que hoje vou ter que fazer novamente. [Perguntada sobre onde fez os cursos]. Ah, o que aparece a gente pega... o último foi no CRAS [gratuito]".

Mulher, 45 anos, ensino médio completo, Fortaleza-CE,
vendedora de lingerie

"Eu fiz há um tempo [curso no Sebrae], mas não gostei muito. Mas o Sebrae agora tá fazendo algo bem interessante: ele tá indo nas empresas. Foram me visitar lá e fizeram uma entrevista comigo... E nessa entrevista ele [o agente do Sebrae] vê o que tá funcionando na tua loja e o que precisa melhorar. Eles fazem a entrevista, leva [o diagnóstico] e depois traz de volta [as recomendações]. Melhorou muito".

Homem, 53 anos, ensino médio completo, Porto Alegre-RS,
proprietário de loja de suspensão de automóveis

"O que eu acho que podia, aproveitando o [instituição de microcrédito], ou uma outra que viesse pra fazer, é isso: dar curso pra quem é autônomo mesmo. Como gerenciar o dinheiro, como poder pegar o dinheiro no lugar certo pra investir mais... Esse tipo de coisa. Nós não temos esse apoio, né? Não sei se é porque a gente não vai atrás. Eu não fui atrás. Porque a gente não sabe aonde ir... Mas eu gostaria de saber mais".

Mulher, 30 anos, primeiro grau completo, Mauá-SP,
proprietária de loja de roupas

Programa Bolsa Família

A renda proporcionada pelo Programa Bolsa Família é fundamental para a estruturação da atividade econômica dos pequenos empreendedores de baixa renda.

"Chega uma cliente e diz assim: – 'Quanto é que custa o quilo disso aí?' – 'É tanto'. Aí ela fala assim: 'Quando eu receber meu Bolsa Família, eu venho comprar...".
Homem, 36 anos, ensino médio, Belém-PA, proprietário de hortifruti

[Moderador] Vocês acreditam que o dinheiro desse Bolsa Família, ele ajuda vocês a fazerem a manutenção do negócio de vocês?
[Maioria do grupo] "Com certeza".
Grupo Focal de Belém-PA

- "O microcrédito não deixa de ser uma Bolsa Família, só que tem que devolver, né?".
Mulher, 47 anos, ensino médio incompleto, Porto Alegre-RS, depiladora

"No meu caso, tudo que entra na empresa, tudo é no dinheiro. Um real, dois reais... o que vier faz uma diferença, sendo do Bolsa Família ou não".
Homem, 30 anos, ensino médio, Belém-PA, conserto de celular

"Até hoje, eu recebo [benefício do Programa Bolsa-Família]. Trabalho, né? Fiquei desempregada, muito tempo parada, sem emprego... Recebo porque não tô empregada, não sou fixa, entendeu? Eu pensei que ia parar [de receber o benefício] porque eu fui no banco [tomar microcrédito]... Mas não parou. Isso tem salvado meu negócio".
Mulher, 36 anos, ensino médio, Belém-PA, proprietária de lanchonete

MEI

Ainda persiste a falta de informação em relação à política de formalização proporcionada pela legislação que estabelece a figura

do Microempreendedor Individual (MEI), assim como falta de integração desta política com a de microcrédito.

[Perguntado sobre a formalização, depois de afirmar que foi bom ter se formalizado] "Mas a dificuldade aumentou [aumento das despesas]... porque, como empreendedor individual, a gente tá agora pagando CNPJ [sic]".
Mulher, 41 anos, 8ª série, Belém-PA,
mercado de comestíveis

"Eles não dão crédito pra microempreendedor [instituição de microcrédito]. Inclusive, eu fui no banco esses dias, abrir conta pessoa física, aí a gerente falou comigo – 'Não, é melhor você mudar pra [MEI] porque vai ter muito mais facilidade e a gente pode investir em vocês'. [Explica, contudo, que não conseguiu tomar crédito depois]. Eles [o banco] não veem credibilidade na microempresa individual. Disseram que para o empreendedor individual seria até mais fácil [gerente da instituição de microcrédito sobre a obtenção de crédito]... Foi até o contrário... Não tem crédito pra gente".
Mulher, 28 anos, superior completo, Brasília-DF,
site de venda de sapatos femininos

"Esse microempreendedor [MEI] aconteceu o seguinte: eu ultrapassei [o limite de faturamento]. Quando eu ultrapassei, aí me botaram automaticamente microempresa... Então, quando eu cheguei lá [não especifica onde], o que aconteceu? Disseram: ou tu ativa a tua empresa e passa a pagar mais imposto, ou tu é cancelado [sic]. Eu me apavorei; cancelar meu CNPJ...".
Homem, 36 anos, ensino médio, Belém-PA,
proprietário de hortifruti

Integração de Políticas

Há grande falta de conhecimento entre os clientes do microcrédito em relação às demais políticas de apoio a pequenos empreendimentos, qualificação profissional, economia solidária ou inclusão produtiva.

[Moderador] Que experiências vocês já tiveram quanto aos programas públicos relacionados à inclusão produtiva e apoio aos pequenos empreendimentos?
[Uma das participantes do grupo] Programas...?
[Silêncio... puxam pela memória.]
[Outro participante] Você não sabe dizer quais?
[Moderador] Eu não posso citar. Eu quero saber se vocês sabem algum de cabeça.
[Maioria do grupo] Não; nenhum.
[Outro participante] O único incentivo que eu consigo é a guia pra pagar os impostos.
Grupo Focal de Porto Alegre-RS

Aperfeiçoamentos

Os clientes do microcrédito reconhecem que inexiste uma efetiva política de apoio ao pequeno empreendedor de baixa renda que permita a consolidação e o crescimento de suas atividades econômicas.

- "Precisa rever os valores [máximos de microcrédito contratado]. Nunca vem o valor que a gente pede";
- "O certo é o aumento de 50% a cada renovação [do valor de microcrédito contratado]. E às vezes a gente pede 50%, e nem sempre vem";
- "Vem nem a metade";
- "Assim fica difícil crescer o negócio...".

Grupo Focal de Fortaleza-CE

[Perguntado sobre o que deveria ser aperfeiçoado no programa de microcrédito] "Oferecer mais curso. Podia fazer assim: qual é a maior área [de atividade] que tem de gente? Tem cabeleireiro, tem gente com lanchonete... Podia daí fazer cursos com essas especialidades...".
Mulher, 41 anos, primeiro grau, Fortaleza-CE, proprietária de bar

Renda é Cidadania

"E hoje mudou a minha vida [acesso ao microcrédito]. Eu deixei de ser alcoólatra e fui cuidar da minha vida, tratar da minha família; me deram essa oportunidade... que eu mesmo não acreditava no meu nome".

Homem, 60 anos, 5ª série, Belém-PA,
instalação de caixas de som

Considerações Finais

"A partir do microcrédito, através de nós, que somos aqui dez pessoas, a gente pode também realizar outras pessoas. O sonho de ter uma empresa, que beneficiou muitas famílias. Então, o microcrédito serve pra crescimento, gerar emprego para as outras pessoas. A gente acaba também sendo inspiração para as outras pessoas que não teriam coragem de... tanto de tirar o microcrédito quanto de ter seu próprio negócio. Isso que é bacana. A gente tá servindo de inspiração, e a gente tá na frente daqueles que têm medo".

Mulher, 22 anos, ensino médio completo, Belém-PA,
proprietária de loja de cosméticos

7. Integração das Políticas

A pesquisa qualitativa realizada teve como finalidade proporcionar uma análise crítica em relação ao PNMPO e sua relação com as demais políticas de geração de emprego e renda, sob coordenação do MTE, por meio do levantamento de estratégias e visão de futuro das diversas institucionalidades que ofertam microcrédito produtivo orientado no Brasil. Foram realizadas, entre junho e dezembro de 2014, 39 entrevistas em profundidade, com gestores de políticas públicas afeitas à política de microcrédito, gestores de instituições ofertantes de microcrédito e especialistas[20]. Esta pesquisa permitiu o levantamento das seguintes evidências e recomendações relacionadas à integração de políticas em torno da política de microcrédito, e sua relação com o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda:

Integração do PNMPO com as Políticas de Emprego, Trabalho e Renda

Segundo o ministro do MTE, Manuel Dias, entrevistado para esta pesquisa, a geração de emprego é a prioridade no Brasil. Em sua opinião, é fundamental a integração de políticas para uma plena execução do PNMPO. O

[20] Foram realizadas, no âmbito desta pesquisa, entre junho e dezembro de 2014, entrevistas em profundidade junto às seguintes instituições: i) Ministro do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE; ii) Presidente do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - Codefat; iii) Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego - SPPE-MTE; iv) Departamento de Emprego e Salário do Ministério do Trabalho e Emprego - DES-MTE; v) Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego - Senaes-MTE; vi) Ministério da Fazenda; vii) Ministério do Desenvolvimento Social - MDS; viii) Secretaria Nacional de Micro e Pequenas Empresas; ix) Banco Central do Brasil - BC; x) Sebrae Nacional; xi) Organização Internacional do Trabalho - OIT; xii) Associação Brasileira de Bancos de Desenvolvimento - ABDE; xiii) Banco do Nordeste do Brasil - BNB; xiv) Banco da Amazônia S.A.; xv) Caixa Econômica Federal; xvi) Banco do Brasil; xvii) Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES; xviii) Banrisul; xix) Desenbahia; xx) Rede Mineira de Microcrédito; xxi) Associação Brasileira de Entidades Operadoras de Microcrédito e Microfinanças - ABCRED; xxii) Agência de Crédito – Oscip; xxiii) Ceape-MA – Oscip; xxiv) Banco da Família – Oscip; xxv) Portosol – Oscip; xxvi) SP Confia – Oscip; xxvii) Credimais – Oscip; xxviii) Associação Brasileira das Sociedades de Microcrédito - ABSCM; xxix) Sociedade de Crédito ao Microempreendedor e à Empresa de Pequeno Porte - Socialcred – SCMEPP; xxx) Finsol – SCMEPP; xxxi) Banco Palmas – Banco Comunitário; xxxii) Sicred – Central de Cooperativas de Crédito; xxxiii) Ancosol – Central de Cooperativas de Crédito; xxxiv) Banco Santander; xxxv) Banco Bradesco; xxxvi) Banco Itaú; xxxvii) Especialista da Universidade Federal do Ceará; xxxviii) Especialista da Fundação Getúlio Vargas - FGV; e xxxix) Especialista da Casa Civil.

desafio deste programa é proporcionar massificação do acesso ao microcrédito, aliada a ações de acompanhamento técnico voltadas aos pequenos empreendedores. Assim, uma política de microcrédito deve vir acompanhada de uma política de assistência técnica e qualificação do microempreendedor.

E para o presidente do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat, também entrevistado para esta pesquisa), o microcrédito constitui um instrumento de política pública importante, ainda mais em períodos de baixo crescimento econômico, quando há retração no mercado formal de trabalho. Esta política deve ser entendida também como uma política de geração de trabalho e renda.

Além disso, a política de microcrédito deveria avançar em outras dimensões não econômicas (que não estejam relacionadas à geração renda). Usualmente, os programas de microcrédito partem do pressuposto de que o impacto econômico é suficiente. Contudo, uma vez que seus beneficiários atingem certo nível de ascensão econômica, o microcrédito não é mais suficiente para garantir a melhoria de vida que o poder público e os indivíduos desejam, sendo necessário que estes programas estejam articulados a outras políticas.

O microcrédito só se tornará um instrumento efetivo de geração de trabalho e renda se estiver inserido dentro de um sistema de inclusão financeira/socioprodutiva, o que pressupõe sua integração com as demais políticas de inclusão financeira e produtiva.

É necessária a articulação das políticas públicas de emprego, trabalho e renda, estruturadas com base em um tripé: i) benefício do seguro-desemprego; ii) qualificação profissional; e iii) intermediação da mão de obra. A política de microcrédito deve estar articulada com o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. O problema da política de microcrédito não seria ausência de recursos, mas sim falta de articulação com as demais políticas de geração de emprego, trabalho e renda.

O MTE deve estimular que postos do Sistema Nacional de Emprego - Sine desenvolvam ações no âmbito do PNMPO. Atualmente, são poucos os Sines que desenvolvem ações voltadas à geração de trabalho e renda, ou que buscam articulações com a política ou programas de microcrédito, e mesmo com o PNMPO.

Esta pesquisa levantou que, em Minas Gerais, as Unidades de Atendimento ao Trabalhador - UAT foram concebidas com o propósito

de proporcionar a integração com políticas de emprego, trabalho e renda, a partir da estrutura dos Sines, inclusive contando com núcleos de empreendedorismo em algumas unidades. No âmbito desta iniciativa, também foi firmada parceria com a Caixa, garantindo que funcionários do banco atuassem nas UATs fornecendo informações sobre o programa de microcrédito daquela instituição. Além disso, foi formada parceria com o Sebrae-MG para a realização de cursos de educação financeira. Esta unidade federativa chegou a constituir uma Rede Mineira de Microcrédito, que operou entre 2011 e 2013, envolvendo instituições de microcrédito, bancos públicos e órgãos governamentais, mas que depois se desarticulou, quando o projeto deixou de ser executado pela Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social de Minas Gerais - Sedese-MG. Esta experiência evidencia que iniciativas localizadas, sem o apoio de uma política nacional, tendem a ser descontinuadas.

O papel do Governo Federal quanto à política de microcrédito é estratégico, devendo atuar como um catalisador e indutor das atividades desenvolvidas pelas instituições financeiras operadoras, sendo que o poder público também deveria promover uma agenda orientada para a poupança, além do crédito.

Foi identificada falta de liderança, no âmbito do Governo Federal, em relação à coordenação e estruturação de uma política voltada a empreendedores informais e menos estruturados. O poder público municipal deveria ser mais envolvido nesta agenda. Deveria haver uma maior integração entre os vários programas e atores que atuam com políticas voltadas à população de baixa renda. Essa integração deveria ser feita a partir do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda.

Atualmente, o principal fórum para discussão e promoção da inclusão financeira é realizado pelo Banco Central. Tal fórum expandiu a discussão em torno da construção de uma política de microcrédito para a estruturação de uma política de inclusão financeira. Porém, mesmo este fórum não promove uma discussão mais exaustiva em relação à necessidade de se integrar a política de microcrédito a outras políticas de geração de emprego e renda, de apoio ao empreendedorismo, ou de inclusão produtiva.

Deveria, contudo, ser estabelecido um fórum especificamente relacionado à política de microcrédito, envolvendo os vários órgãos do Governo Federal que atuam com políticas afeitas ao PNMPO, algo maior

do que o Comitê Interministerial, atualmente responsável pelas ações de coordenação do programa.

Também nunca existiu no Brasil uma organização (ou ação coordenada) dos tomadores de microcrédito (ou dos beneficiários finais da política de microcrédito). A ausência desta organização, ou ação coordenada, dificulta que os beneficiários da política de microcrédito possam participar de sua formulação ou apresentar suas reivindicações. Desta forma, a política de microcrédito sempre se pautou pelas reivindicações dos agentes financeiros operadores, não necessariamente sendo convergente com os interesses dos beneficiários finais da política.

A articulação da política de microcrédito e do PNMPO com as demais políticas de inclusão produtiva, economia solidária, apoio ao empreendedorismo de pequeno porte e qualificação profissional serão tratadas nas seções subsequentes. Contudo, outras evidências e recomendações de integração de políticas em torno de uma política de microcrédito e do PNMPO podem ser ainda destacadas.

O Ministério da Justiça - MJ, também deveria se integrar à política de microcrédito, pois as Oscips se submetem à sua supervisão (precisando submeter relatórios de gestão anualmente). Seria necessária a construção de uma agenda que permitisse discutir ponto a ponto aperfeiçoamentos em relação aos processos exigidos pelo MJ.

A Superintendência de Seguros Privados - Susep, também não se encontra integrada à política de microcrédito, sendo que os microsseguros são considerados, em experiências internacionais, um relevante instrumento de microfinanças.

O microcrédito também deve ser entendido como um instrumento de desenvolvimento local, e um eixo a ser incorporado em políticas com este propósito. A Associação Brasileira de Desenvolvimento - ABDE, realizou em 2010 um *road show* entre os associados para difusão do microcrédito, com apoio do Sebrae, e planeja um seminário sobre esta temática em 2015, com vistas a promover uma maior engajamento do sistema nacional de fomento nesta atividade.

A Organização Internacional do Trabalho - OIT, tem papel relevante na estruturação de uma Agenda do Trabalho Decente no Brasil. Atualmente, contudo, a OIT não atua com nenhuma ação envolvendo a política de microcrédito, focando suas ações na área de trabalho decente e

emprego juvenil. Contudo, o tema economia informal vem se destacando como um tema relevante da OIT, em âmbito mundial. Esta organização, responsável pela promoção da Agenda do Trabalho Decente, poderia se envolver mais na agenda da política de microcrédito, como instrumento de geração de trabalho e renda. É plausível, por exemplo, que a OIT apoie iniciativas voltadas à inclusão de jovens empreendedores como público-alvo do PNMPO.

A Secretaria Nacional da Juventude - SNJ, realizou um "mapeamento das políticas voltadas à juventude", com apoio da OIT. Poderia ser feito algo análogo para levantar iniciativas de apoio a empreendedorismo juvenil, com vistas à integração destas iniciativas com o PNMPO. Uma parceria da OIT com o Governo Federal, no âmbito do PNMPO, não está prevista na agenda da OIT, mas pode ser oportunamente incorporada.

As secretarias municipais de trabalho ou de desenvolvimento social raramente incorporam a política de microcrédito em suas agendas. Contudo, parcerias com prefeituras poderiam ser mais bem exploradas pela política e pela atividade de microcrédito. O Banrisul possui experiências nesse sentido, que são bem avaliadas, segundo o gestor desta instituição entrevistado nesta pesquisa, mesmo havendo riscos de interferências políticas. Em relação à experiência deste banco, as prefeituras cedem funcionários que atuam na prospecção de clientes de microcrédito, ou então dão suporte para as ações desenvolvidas por Oscips que atuam junto ao Banrisul, permitindo que se chegue a comunidades mais remotas, principalmente no interior. O agente da prefeitura é normalmente responsável por fazer a primeira triagem dos demandantes de microcrédito, encaminhando-os às Oscips. Não recebem remuneração para exercer esta atividade, implementando-a como uma política pública de desenvolvimento local.

Deve ser também estimulada a criação de programas estaduais de microcrédito produtivo orientado. Propõe-se a criação de conselhos estaduais para formular e promover esta política, de forma integrada com políticas municipais.

Por fim, foi sugerido que o Observatório do Mercado de Trabalho, estrutura voltada para a geração de informações que subsidiem a formulação e execução de políticas de emprego, no âmbito do MTE, poderia ser utilizado como uma ferramenta a serviço do PNMPO, prospectando políticas e ações de apoio ao empreendedorismo de pequeno porte, e seu financiamento.

Integração do PNMPO com as Políticas de Inclusão Produtiva

As entrevistas realizadas permitiram destacar que falta também ao Ministério do Desenvolvimento Social - MDS, a estruturação de uma política de inclusão produtiva que incorpore efetivamente o microcrédito. As políticas de assistência social, estabelecidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, também não se encontram integradas com a política nacional de microcrédito.

O MDS, contudo, possui uma "rede capilarizada" que permite a implementação de políticas públicas em nível local. As instituições que atuam com microcrédito, no entanto, não se utilizam desta rede para atingir a população de baixa renda.

Foi apontado que a falta de uma parceria mais estreita do MTE com o MDS constitui um entrave para o avanço do microcrédito. Gestores de instituições que ofertam microcrédito entrevistados no âmbito desta pesquisa observaram a dificuldade de se firmar parcerias com algumas prefeituras, pois muitos gestores dos Centros de Referência da Assistência Social - CRAS, argumentam que o microcrédito não se constitui um instrumento efetivo de inclusão produtiva. Tais gestores alegam que a inadimplência das operações de microcrédito realizadas junto ao público da assistência social tende a ser alta, e as dificuldades que a população de baixa renda enfrentaria para honrar o pagamento dos empréstimos pioraria a vida dos tomadores, ao invés de melhorar. Foi relatado também que o MDS vem buscando sensibilizar as prefeituras com vistas a executar o programa de microcrédito desta instituição, ainda que os resultados desta ação não sejam ainda efetivos.

Contudo, foi também ressaltado que a inclusão produtiva das pessoas de baixa renda não se faz apenas com políticas de acesso ao crédito. O crédito seria a última etapa de uma efetiva política de inclusão produtiva, sendo necessária a articulação com outras políticas públicas de assistência social, educação e qualificação profissional. Deve-se reconhecer, sobretudo, que nem todos os desempregados são empreendedores. Desta forma, outras políticas de transferência de renda e geração de emprego e renda também devem estar articuladas a uma política de inclusão produtiva.

Além disso, apenas o acesso ao crédito não necessariamente permite que os empreendimentos de pequeno porte beneficiados tornem-se sustentáveis. Nos estudos realizados pela Universidade Federal do Ceará

junto a clientes do Programa Crediamigo, do Banco do Nordeste do Brasil - BNB, foi verificado que muitos dos tomadores de microcrédito exercem atividades de sacoleiro, costureiro etc., cujos ganhos não permitem alavancar o negócio, apenas reproduzindo sua situação de vulnerabilidade. Além disso, é comum essas pessoas utilizarem a renda do empréstimo para uso pessoal. A integração da política de microcrédito com as demais políticas de apoio ao empreendedorismo, e de qualificação profissional, seria algo bastante desejável para estes empreendedores.

Há também o entendimento de que nem todos os empreendedores que se encontram no setor informal desejam se formalizar. Muitos deles atuam no setor informal de forma transitória, enquanto não conseguem se inserir no mercado formal de trabalho. Seria necessário respeitar a própria dinâmica do empreendimento menos estruturado: não se pode exigir passagem da informalidade à formalidade. O PNMPO precisaria estar integrado às demais políticas de geração de emprego, trabalho e renda e de inclusão produtiva para se constituir como a porta de saída efetiva da informalidade.

Ainda em relação aos estudos realizados pela Universidade Federal do Ceará junto a clientes do Programa Crediamigo, foi verificado que existe um forte desejo nesses indivíduos de deixar a atividade informal, não necessariamente por meio da formalização, mas também via ingresso no mercado formal de trabalho, com carteira assinada.

A Universidade Federal do Ceará também vem realizando estudos em relação ao Programa Crediamigo, operado pelo BNB, com vistas a promover uma avaliação de impacto social e não apenas econômico, com foco nos fundos rotativos solidários de microfinanças que são lançados por editais daquela instituição financeira. Em uma análise realizada junto a indivíduos de mais baixa renda na periferia de Fortaleza, identificaram que há certo impacto positivo na renda. Contudo, em termos de qualidade de vida, não foi verificada melhoria significativa (ao se analisar indicadores de saúde, educação, moradia etc.).

Considera-se que iniciativas de integração entre políticas, como a que se procurou estabelecer entre o MTE e o MDS, em 2008, no âmbito da parceria firmada por esses ministérios com vistas a selecionar propostas de projetos técnicos apresentados por Oscips visando promover apoio à oferta e concessão de microcrédito produtivo orientado a potenciais empreendedores identificados no Cadastro Único do Governo Federal, são extremamente

importantes, pois permitem viabilizar ações práticas de integração. Contudo, recomenda-se que uma nova parceria com este propósito preveja um melhor desenho dos instrumentos, garantindo principalmente que os resultados obtidos possam ser avaliados e replicados. Recomenda-se que, em uma eventual próxima iniciativa de integração, os objetivos de intervenção sejam definidos no sentido de valorizar e incentivar boas práticas, utilizando-se de metodologias que levem em conta a capacidade de replicação, e promovendo a inovação nas metodologias do microcrédito voltadas ao público do Programa Bolsa Família.

Caberia também recomendar que o MDS, e outros parceiros (como o próprio MTE), organize uma agenda de pesquisas e estudos voltados ao levantamento de informações quanto ao comportamento de inclusão produtiva dos beneficiários do Programa Bolsa Família, para além do microcrédito. E que sejam valorizadas técnicas qualitativas, que permitam evidenciar obstáculos, oportunidades e mesmo práticas inovadoras, que não são captadas em pesquisas oficiais, como Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar - PNAD e Pesquisa de Economia Informal Urbana - Ecinf, ambas realizadas pelo IBGE. Certamente, pesquisas como essas duas mencionadas, estatisticamente abrangentes, são fundamentais para se avaliar impactos e coberturas de programas massificados. Entretanto, o desenho de políticas também necessita de outras informações mais específicas que nem sempre uma pesquisa de grande abrangência é capaz de suprir.

Integração do PNMPO com a Política de Economia Solidária

As entrevistas realizadas no âmbito desta pesquisa permitiram evidenciar que o PNMPO encontra-se desarticulado com as ações da Secretaria Nacional de Economia Solidária - Senaes/MTE. Esta secretaria, contudo, desenvolve importantes ações de suporte às iniciativas de finanças solidárias (caso dos bancos comunitários), fundamentalmente através de editais que visam ao seu fortalecimento institucional (promovendo a criação de novas iniciativas de finanças solidárias e o fortalecimento de iniciativas que já operam).

Foi apontado que é necessário maior integração do PNMPO com as ações desenvolvidas pela Senaes/MTE. A economia solidária tem como eixos de ação: desenvolvimento comunitário: acesso à informação; comercialização através da informação; crédito e finanças solidárias – funcionam como ações

integradas. Todos os projetos da Senaes/MTE devem ter, como foco, os quatro eixos de ação integrados: trabalhar ou com finanças ou com crédito ou ambos; e assessoramento técnico. Essas ações são executadas por meio de convênios com estados e municípios e editais, como os de fomento a redes de cooperação da economia solidária, organização da comercialização etc.

Políticas de Apoio ao Empreendedorismo de Pequeno Porte e MEI

A pesquisa qualitativa realizada no âmbito desta pesquisa permitiu evidenciar que ações de apoio ao empreendedorismo de pequeno porte encontram-se fora do tripé em que se estruturou o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil (baseado nas políticas de intermediação de mão de obra, qualificação profissional e seguro-desemprego). Deveria haver, por exemplo, a estruturação de ações visando ao apoio à abertura de novos negócios, por meio da concessão de subsídios, como as estruturadas pelo poder público italiano. Nesse sentido, uma parte dos fundos do microcrédito poderia ser destinada a fundo perdido (com a lógica de fomento a *start-ups*). Foi sugerido que o próprio seguro-desemprego fosse pago de uma vez, para que servisse como *seed money*, no caso de o beneficiário ter como intenção iniciar um negócio.

Foi ressaltado que as ações estabelecidas no âmbito do Comitê Interministerial do PNMPO deveriam estar integradas às ações vinculadas ao Microempreendedor Individual - MEI, definindo-se atribuições de cada ministério responsável por esses programas. Seria preciso também integrar o PNMPO à política do Simples e Supersimples, integrando de fato as políticas públicas voltadas aos pequenos e microempreendedores.

Foi, sobretudo, destacado que seria necessária a estruturação de um Programa Nacional de Empreendedorismo, sendo o PNMPO apenas um dos eixos de tal programa.

Em relação à política de formalização, estruturada em torno do MEI, o Sebrae estima que 3,5 milhões de trabalhadores têm sido formalizados por ano, com o estabelecimento do MEI (uma nédia de 5.000 trabalhadores formalizados por dia, segundo o dirigente desta instituição entrevistado no âmbito da presente pesquisa). A meta do Sebrae para 2014 era atender 1 milhão de MEIs, inclusive por meio de ações de orientação.

Uma vez que não se encontram estruturados outros programas de apoio e fortalecimento dos MEIs, esta figura jurídica acaba se constituindo uma "mistura de pessoa física com jurídica", comportando-se mais como pessoa física do que como pessoa jurídica. Não deixaria de conservar as características de um "empreendedor informal", embora seja formalizado. Segundo alguns entrevistados, os MEIs ainda não conseguiriam tangibilizar os ganhos decorrentes da formalização.

Foi apontado que ainda faltam medidas importantes para garantir a formalização, como uma transição entre o MEI e o Simples. No MEI, o empreendedor individual tem um limite de renda anual bruta de R$ 60 mil ao ano. Isso implica uma renda mensal de R$ 5 mil. Se ganhar, por exemplo, R$ 61 mil, não se qualifica nem como MEI nem como "pequeno empreendedor", o que evidencia uma lacuna na legislação. Se este empreendedor aumentar seu lucro, perde os benefícios.

Um dos entraves para a redução da informalidade estaria no baixo limite (faturamento de R$ 60 mil ao ano) fixado para que o trabalhador possa se tornar um MEI legalizado. Muitos clientes informais do Banco da Amazônia, por exemplo, segundo gestores entrevistados daquela instituição, possuíam faturamento muito superior (até R$ 120 mil ao ano) e por isso não se enquadrariam como MEI.

Foi levantado na pesquisa que bancos privados que operam microcrédito abriram linhas de crédito específicas para atender à categoria MEI. Contudo, os gestores destes bancos entrevistados avaliam que os tomadores de microcrédito seguem preferindo tomar crédito como pessoa física, pois a burocracia seria menor, no entendimento deles. Foram levantadas percepções de que persistem entraves relacionados à exigência de documentação (certidões não unificadas; dificuldade de regularização) que dificultam o acesso do MEI ao microcrédito, levando à opção da tomada de crédito via pessoa física, constituindo um desafio à integração de políticas.

A pesquisa levantou que poucas instituições de microcrédito, contudo, desenvolveram produtos específicos para os MEIs. Neste sentido, cabe destacar o caso de Santa Catarina, cujo governo estadual desenvolveu um programa especial de microcrédito voltado para o MEI. Se estes empreendedores pagarem todas as parcelas do empréstimo contraído em dia, o poder público se responsabiliza pelo pagamento da última parcela. Os juros desta operação de microcrédito foram fixados em 0%. Segundo a gestora do Banco da

Família, uma Oscip de microcrédito, entrevistada nesta pesquisa, tal medida impulsionou sensivelmente empréstimos de microcrédito para MEI naquela instituição.

Foi recomendado que o Programa Crescer deveria privilegiar públicos específicos, especialmente o MEI. O Programa Crescer prevê em suas portarias o incentivo ao MEI via subvenção (proporcionando às instituições financeiras que operam o programa R$ 10,00 de subvenção a mais por cada operação realizada com MEIs).

Por fim, há a percepção de que o MEI não teria sido bem-sucedido nas comunidades de mais baixa renda devido aos seguintes motivos: falta de informação, imobilidade pré-existente (receio de alteração do atual *status quo*; receio de endividamento).

Integração do PNMPO com as Políticas de Qualificação Profissional

Ficou evidenciado na pesquisa de campo realizada que a qualificação profissional em geral, e em particular a voltada a pequenos empreendedores, tem muitos desafios, uma vez que se deve reconhecer que o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec, sob gestão do Ministério da Educação - MEC, não consegue cobrir todo o território nacional. Além disso, políticas para públicos específicos, como o Projovem (programa sob gestão do MTE), deveriam estar integradas à política de microcrédito, capacitando iniciativas empreendedoras.

Também ficou evidenciada a percepção de que a qualificação profissional precisaria estar mais bem integrada ao Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, cabendo ao MTE esta missão.

O Projeto Universidade do Trabalhador, fundamentado em ensino a distância, é um exemplo a ser aperfeiçoado e seguido. O Sistema Único do Emprego - SUT, deveria prever integração de ações de microcrédito e cursos de qualificação.

O MEC também deveria se integrar na formulação e execução de uma política de microcrédito, promovendo ações nas áreas de educação financeira e empreendedorismo.

Foi levantada a percepção de que não se observa, no Brasil, nenhuma política efetiva voltada à capacitação de pequenos empreendedores, sobretudo

informais ou menos estruturados, não apenas no âmbito do PNMPO, mas também em relação a outros programas voltados à população de baixa renda, como, por exemplo, o MEI. Contudo, o microcrédito precisaria ser concedido com acompanhamento e orientação, caso contrário, tende a prejudicar o tomador de crédito ao invés de lhe dar apoio, endividando-o.

Dificilmente os clientes típicos do microcrédito dão saltos de estruturação de seus pequenos negócios em função da própria cultura e pela falta de visão empreendedora, segundo a gestora da Oscip Credimais entrevistada. Embora sejam empreendedores, a situação de carência e falta de oportunidade de estudo no passado afetam a sua competência para a administração. Também por conta disso, as instituições de microcrédito têm dificuldades em capacitar os clientes.

Há entendimentos, contudo, de que as instituições operadoras de microcrédito não teriam o papel de promover a capacitação dos tomadores, uma vez que deveriam se restringir às atividades microcreditícias, para as quais foram estruturadas.

Financiamento à abertura de novos negócios é uma ação que não vem sendo contemplada nos programas de microcrédito. Foi levantado que esta ação requer muita assistência técnica para apoiar estas iniciativas, o que estaria fora do escopo das instituições de microcrédito, e deveria ser ofertada por outras instituições, quiçá por meio de parceria com instituições de microcrédito. Em geral, entre os entrevistados, foi bastante frisado o entendimento de que uma instituição microfinanceira (incluindo Oscips) deve visar à área financeira e não à capacitação. O modelo do projeto UNO, no início do microcrédito no Brasil, que conciliava ações de crédito, capacitação e assessoria, foi praticamente abandonado pelas Oscips que seguem atuando neste segmento, por se constituir um modelo demasiado oneroso.

Foi observado que o Pronatec tende a não chegar ao microempreendedor. Ações de qualificação voltadas a este público dependeriam da capacidade do MTE de articular, através dos agentes operadores de microcrédito, o encaminhamento dos pequenos empreendedores beneficiados pelo PNMPO aos cursos de qualificação profissional.

Foi sugerido que o MTE poderia, em articulação com o Pronatec, criar um programa de formação voltado ao público-alvo do PNMPO. O Banco Central também poderia se envolver em um projeto desta natureza, ainda que recentemente tenha privilegiado a estruturação de ações de promoção

de educação financeira e inclusão financeira do que propriamente suporte à atividade de microcrédito.

Há percepção, contudo, de que o Pronatec Brasil Sem Miséria, voltado ao público do Programa Bolsa Família, visando à inclusão produtiva deste público, foi exitoso. O Pronatec, neste sentido, também poderia promover de forma mais ampla a capacitação empreendedora. Ferramentais de capacitação a distância poderiam se adequar melhor ao público do microcrédito.

O Sebrae é apontado como um agente fundamental na estruturação de um programa de qualificação profissional voltado a clientes de microcrédito. As instituições de microcrédito poderiam ser multiplicadores dessas metodologias. Muitas instituições de microcrédito desenvolvem parcerias com esta entidade (principalmente em relação à promoção de eventos, feiras, divulgação para captação de clientes), contudo, nem todas as experiências são bem-sucedidas, segundo os relatos, pois as metodologias de qualificação profissional não estariam ainda totalmente adequadas para empreendedores informais ou menos estruturados.

A pesquisa permitiu evidenciar que são poucas as instituições de microcrédito que promovem ações de qualificação de empreendedores. Para capacitar os empreendedores clientes de seu programa de microcrédito, o Santander contratou a Aliança Empreendedora. O empreendedor recebe atendimento no próprio local de trabalho. Segundo os gestores entrevistados, a central de cooperativas Sicred já realizou várias parcerias com o Sebrae com vistas a proporcionar qualificação e assistência técnica para os clientes desta instituição, e possuem um acordo de cooperação e âmbito nacional. Os serviços prestados pelo Sebrae, neste sentido, são considerados satisfatórios. O Banrisul também conta com parcerias com o Sebrae, principalmente com vistas a promover a qualificação de agentes de crédito das instituições operadores que integram o Programa Gaúcho de Microcrédito. No âmbito dessas parcerias, teriam qualificado cerca de 600 agentes de crédito, segundo o gestor deste banco entrevistado. Por fim, a Oscip Agência do Crédito realizou a primeira Oficina de Gênero e Microfinanças, uma ação para a capacitação de empreendedoras, sendo que seguem promovendo oficinas de gênero, com foco em capacitação empreendedora e inclusão produtiva.

Foi sugerido que as instituições de microcrédito poderiam induzir os clientes a se prepararem melhor, por meio de cursos de qualificação, condicionando futuros empréstimos a iniciativas desta natureza.

Foi também sugerido que deve ser promovida a integração entre as políticas de capacitação profissional do Governo Federal e de governos estaduais, privilegiando-se programas voltados para a população de baixa renda, ou pequenos empreendedores de públicos mais vulneráveis, como pescadores, quilombolas, mulheres, indígenas e beneficiários do Programa Bolsa Família, entre outros.

A aprendizagem profissional também poderia estar mais integrada aos programas de microcrédito. A Caixa e o Banco do Brasil vêm desenvolvendo experiências neste sentido, com avaliações positivas.

A educação financeira constitui-se como um desafio da qualificação profissional junto a empreendedores de baixa renda, ou menos estruturados. Conhecimentos nessa área são considerados essenciais para o microempreendedorismo que necessita de noções básicas de finanças pessoais para tomada de empréstimos. Deve-se investir também na capacitação dos agentes de microcrédito, e se trabalhar boas práticas neste sentido.

Conhecimentos em educação financeira são considerados essenciais para os tomadores de microcrédito, contudo, não existiria nenhum modelo efetivo em operação que se adéque a este público, segundo percepção de entrevistados.

O Banco Central vem implementando uma Estratégia Nacional de Educação Financeira. No âmbito dessa iniciativa, vem sendo estruturada, em forma de projeto-piloto, a metodologia de um curso de educação financeira voltado a beneficiários do Programa Bolsa Família. Estão também previstas ações neste sentido junto ao ensino fundamental e cooperativas.

Muitas instituições de microcrédito pesquisadas, contudo, desenvolvem ações de educação financeira para seus clientes. O Banco da Amazônia oferece capacitação em forma de módulos de educação financeira para seus clientes de microcrédito. O Amazônia Florescer, programa de microcrédito operado por esta instituição, oferece módulos de educação financeira para os tomadores de crédito. Na Oscip Ceape-MA, a concessão de microcrédito é acompanhada de ações de educação empreendedora em todos os seus aspectos (gestão financeira, desenvolvimento da empresa etc.). Foi levantado que o Ceape-MA firmou parceria com a *Citi Foundation,* do *Citibank*, com vistas ao desenvolvimento e aplicação de uma metodologia para capacitação dos clientes. Esta instituição também recebe financiamento da *Citi Foundation* para capacitar seus clientes. No caso da Oscip Banco da

Família, os próprios funcionários desta instituição ministram palestras de educação financeira, ou por meio de parcerias estabelecidas com instituições como a *Junior Achievement*. Eventualmente, as palestras são solicitadas pelas comunidades em que esta instituições opera. Segundo os dirigentes da Oscip Credimais entrevistados, o objetivo desta instituição não é a capacitação dos clientes nem a educação financeira dos mesmos. Contudo, fazem ações nessas áreas em função da necessidade do público e da falta de acesso deste público aos meios para se educar. Seria recomendável que o MTE fizesse um mapeamento de *cases* de sucesso.

A pesquisa também permitiu evidenciar que são bastante raras as experiências de programas de microcrédito que proporcionem assistência técnica a seus clientes, concentrando-se fundamentalmente em instituições de microcrédito que operam no meio rural. Contudo, decisões recentes da Controladoria-Geral da União - CGU, impedem o Governo Federal de repassar recursos para assistência técnica para muitas entidades que atuavam neste sentido. A Emater, que se constitui como a principal ofertante desta ação, no meio rural, tem capacidade limitada para atender a todas as demandas.

Foi levando que a Associação Nacional de Cooperativismo de Crédito e Economia Familiar e Solidária - Ancosol é uma das poucas instituições de microcrédito que presta assistência técnica para seus associados, contando com uma equipe de cerca de 600 agrônomos. Esta ação é financiada com recursos do MTE, por meio de editais firmados junto à Secretaria Nacional de Economia Solidária - Senaes/MTE. Entretanto, a assistência prestada por esta instituição não contempla gestão, apenas técnicas agrícolas. Foi apontado que a remuneração dos técnicos é baixa, considerando-se os valores praticados pelo mercado. Segundo o gestor desta instituição entrevistado, a concessão de crédito, quando feita em conjunto com prestação de assistência, reduz a inadimplência praticamente a zero. O sistema Ancosol atua em 18 unidades federativas e congrega 300 mil associados.

8. Aperfeiçoamento dos Instrumentos de Política para Fortalecimento da Atividade de Microcrédito no Brasil

A Oferta de Microcrédito no Brasil e suas Barreiras

Foi levantado junto aos entrevistados no âmbito desta pesquisa que, na experiência internacional do microcrédito, houve fundamentalmente a implantação de dois modelos. No primeiro, as ONGs eram as principais operadoras. Isso se deu apenas em países que apresentavam sistema financeiro formal pouco desenvolvido, sendo que paulatinamente esses países passaram a regular tais ONGs e promover melhorias em seus sistemas financeiros (até mesmo por meio de intervenções do FMI). No segundo modelo, as instituições microfinanceiras já foram criadas como bancos, como é o caso do *Grameen Bank*. Desta forma, pode-se entender que nesses países o sistema de microcrédito já surgiu formalizado. Conforme este modelo, o microcrédito é, na maioria dos casos, ofertado tanto para atividades produtivas como para consumo.

Há entendimento de que a principal barreira para a expansão do microcrédito no Brasil está relacionada a limitações na capilarização/distribuição da atividade, e não a preço/juros da operação. A metodologia do microcrédito produtivo orientado, por contar com a figura do agente de crédito, torna bastante onerosa esta atividade, desestimulando as instituições financeiras a serem mais atuantes.

O custo da taxa de juros não seria o fator mais importante para tomada de decisão do tomador de crédito, porque seria insignificante, dada a margem de lucro que é obtida em atividades informais, extremamente elevada. O problema do cliente típico do microcrédito é que ele "gira pouco", logo, não consegue atingir escala. O que realmente importa para o tomador típico de microcrédito é o tempo, pois ele precisa aproveitar as intermitentes oportunidades que tem para girar seu negócio. Dado o valor do tempo para os tomadores dessa modalidade de empréstimos, um programa de microcrédito deve ser extremamente ágil em relação à aprovação do empréstimo e liberação do crédito. Ou seja, a burocracia tem que ser mínima e a eficiência,

máxima (foi dado como exemplo que o cliente de um pipoqueiro, se deixar de comprar um saco de pipoca no sábado, não vai comprar dois sacos no domingo). O cliente típico do microcrédito toma sua decisão de tomar crédito avaliando o tamanho da parcela de pagamento do empréstimo contraído, e não a taxa de juros.

As instituições de segundo piso que operam a atividade de microcrédito defrontam-se com dificuldades para estabelecer parcerias com instituições de primeiro piso: poucas Oscips atuantes, muitas regiões não atendidas, problemas em relação à prestação de contas de forma adequada. Deveria haver um investimento com vistas a uma maior profissionalização das instituições operadoras de microcrédito.

A curva de aprendizado da experiência do BNB, em relação ao Programa Crediamigo, levou tempo e, no início, contou com recursos a fundo perdido provenientes de organizações internacionais. Esses fatores podem explicar o sucesso do programa. As instituições de microcrédito que operam atualmente não têm à disposição tempo e recursos para estruturarem-se como ocorreu com o programa de microcrédito do BNB.

O principal objetivo do Programa Crescer foi procurar garantir o aumento de escala nas operações de microcrédito, sendo que o BNB, que se encontrava com o programa Crediamigo estruturado, beneficiou-se desta política de subsídios. Assim, o programa de microcrédito deste banco cresceu cerca de 25% ao ano.

O Programa Crediamigo, do BNB, teria prosperado, pois foi estruturado a partir de um canal de atendimento baseado na estrutura de operação de um banco comercial. Ter sido criado como um braço de um banco comercial facilitou a expansão do programa.

Existiria ainda um problema de insegurança jurídica relacionada à contratação de agentes de crédito via constituição de Oscips ou empresas especializadas, sendo que a função de agente de crédito não se encontra regulamentada.

Alguns entrevistados apontaram que os bancos privados teriam dificuldade em operar a atividade de microcrédito porque suas metodologias seriam baseadas fundamentalmente em empréstimos pré-aprovados, e não possuiriam necessariamente *expertise* em orientação para o crédito.

A principal dificuldade apontada para Oscips operarem a atividade de microcrédito seria a falta de escala, o que impede que muitas delas atinjam

autossustentabilidade. Foi sugerido que estas instituições adotassem um modelo de centralização da gestão para atingir escala como o adotado pelas cooperativas de crédito, vide Cresol.

As Oscips tiveram no passado muito apoio de prefeituras, sendo que só sobreviveram aquelas que buscaram sustentabilidade. O processo de constituição de uma Oscip que desenvolve microcrédito leva tempo e é custoso, por isso, há anos esta modalidade de operador não cresce. Foi sugerido também que essas instituições buscassem apoio junto a associações de classe, com vistas a atingir escala (o programa de microcrédito do Bandesc conta com o apoio da associação de lojistas, por exemplo).

As Oscips foram sendo desestruturadas sem apoio das prefeituras, a partir das quais muitas foram criadas, pois o poder público municipal, no período recente, foi absorvendo muitas obrigações por conta da descentralização cada vez maior das políticas federais, deixando de priorizar as ações de geração de emprego e renda. Nos últimos anos, com o mercado de trabalho apresentando indicadores que caracterizavam pleno emprego, as políticas de geração de trabalho e renda perderam importância. A estruturação de uma Oscip sustentável que atue na atividade de microcrédito leva no mínimo 3 anos, considerando-se o tempo necessário para que se consolide no mercado, segundo entrevistados da Associação Brasileira das Entidades Operadoras de Microcrédito e Microfinanças - ABCRED. As financeiras prosperam, pois cobram taxas de juros muito elevadas. Os programas de governo para o microcrédito, como o Programa Crescer, e mesmo limites estabelecidos no âmbito do PNMPO, acabam constrangendo a expansão das Oscips, ao definir tetos de financiamento e taxas de juros muito baixos, que não cobrem os custos operacionais dessas instituições.

As cooperativas de crédito, ao operar a atividade de microcrédito, teriam vantagens intrínsecas a este modelo relacionadas à escala e solidez. Além disso, podem operar com qualquer instituição financeira, o que amplia suas alternativas de *funding*. Trabalham principalmente em pequenas comunidades, onde há laços de proximidade muito fortes, o que acaba substituindo o papel do agente de crédito. A proximidade e as relações de confiança inerentes ao modelo também substituem a metodologia de formação de grupos solidários verificada na atividade de microcrédito. Este modelo é mais bem-sucedido no meio rural do que no urbano. Contudo,

prosperaram principalmente as cooperativas abertas, sendo que aquelas que atuam em um único segmento acabam assumindo maior risco.

O cooperativismo de crédito enfrenta dificuldades para se estabelecer nas capitais, e cidades de grande porte, funcionando melhor em comunidades mais fechadas, segundo os gestores da central de cooperativas Sicred entrevistados. No interior, as cooperativas não tendem a ser segmentadas, como cooperativas de médicos ou juízes, mas abertas. E a base de confiança mútua é que determina a adesão a uma cooperativa.

O elevado custo da atividade de microcrédito, contudo, inibe uma maior adesão das cooperativas de crédito a esta atividade. A política de microcrédito precisaria encontrar formas de incentivar uma maior participação dessas instituições na oferta de microcrédito.

Todas as operações de uma cooperativa de crédito envolvem recursos dos próprios cooperados (que é o membro financiador da cooperativa). Operações que envolvem muito risco, tais como o microcrédito, não fariam sentindo neste contexto, o que explicaria o fato de as cooperativas de crédito não terem se engajado nesta atividade.

As cooperativas de crédito atuam bem na área rural, muito devido ao próprio acúmulo de experiência em relação à execução do Pronaf. Em relação à área urbana, teriam mais dificuldade, correndo-se o risco de o *funding* para a atividade de microcrédito ser direcionado para crédito de consumo.

A pesquisa permitiu evidenciar que a inclusão financeira da população de baixa renda ainda é um desafio no país, constituindo barreira para a expansão da atividade de microcrédito. Foi ressaltado que, no Brasil, ainda é grande a falta de acesso a serviços financeiros, principalmente nas regiões Norte e Nordeste, nas periferias das grandes cidades e no interior. O sistema de correspondentes bancários foi apontado como um instrumento ainda demasiadamente burocrático, e oneroso para quem os opera. Além disso, há um "recolhimento" dos serviços bancários básicos (por exemplo, instituições financeiras vêm progressivamente retirando caixas eletrônicos das comunidades mais pobres, devido à insegurança) e isso limita mais ainda o acesso das pessoas de baixa renda a serviços financeiros. A política de inclusão financeira vem perdendo força, segundo percepção dos entrevistados.

Na área rural, o microcrédito torna-se importante principalmente para financiar itens que não são contemplados pelo Pronaf, ou quando existe alguma dificuldade em relação ao acesso a esse programa (atrasos relacionados a repasses de recursos do Pronaf no Banco do Brasil, por exemplo). Às vezes, o tempo de liberação do crédito via Pronaf é tão demorado que compensaria tomar recursos do microcrédito, mesmo a uma taxa de juros significativamente maior.

O limite de renda anual bruta de R$ 120 mil definido pelo PNMPO é considerado muito baixo por muitos gestores das instituições ofertantes de microcrédito entrevistadas. O limite de empréstimo de R$ 15 mil também é considerado muito baixo. Esses limites deveriam ser atualizados, pois o aumento recente da inflação gerou uma distorção em relação à taxa de juros estabelecida pelo PNMPO e pelo Programa Crescer.

Contudo, foi considerado que a taxa de juros da atividade de microcrédito tem que ser compatível com a situação econômica do público-alvo, constituído por empreendedores de baixa renda (ou seja, deve ser baixa). A escala nesta atividade é fundamental para cobrir os custos fixos e mitigar o nível de risco elevado.

Precisaria ser feito trabalho político de concertação com os bancos com vistas à redução dos custos da atividade de microcrédito. O boleto bancário é considerado oneroso (de R$ 1,50 a R$ 6,00 por parcela a ser quitada). Foi sugerida a criação de uma espécie de boleto social para operações de microcrédito.

Muitos bancos exigem a abertura de conta para realizar a operação de microcrédito. Contudo, persistiria resistência dos gerentes das agências em abrir contas para o público do microcrédito, que não possui usualmente comprovante de renda ou mesmo de moradia.

A lacuna entre as faixas de faturamento estabelecidas na legislação que normatiza o MEI (faturamento de até R$ 60 mil ao ano) e aquela definida no âmbito do PNMPO (de até R$ 120 mil ao ano) evidencia a desarticulação entre essas duas políticas, sendo que estas faixas deveriam ser harmonizadas.

Por fim, a legislação que normatiza a atividade de microcrédito no Brasil precisaria ser repensada, eliminando-se o excesso de regulamentação. Foi também sugerido que se uniformizasse os produtos de microcrédito ofertados no âmbito do PNMPO.

Informações de Mercado e de Risco

Também ficou patente, ao se sistematizar os resultados desta pesquisa, que as instituições de microcrédito, e mesmo o poder público, carecem de informações consolidadas a respeito do mercado de microcrédito e dos resultados alcançados pelas instituições que nele atuam.

Há também grande desconhecimento em relação à demanda potencial da atividade de microcrédito. Também não se encontram disponíveis pesquisas oficiais sistemáticas que contribuam para a mensuração do tamanho de mercado em que atuam os pequenos empreendedores informais (a última Pesquisa de Economia Informal – ECNIF – do IBGE – é de 2003).

Ficaram evidenciados problemas de diversas ordens que dificultam a consolidação de informações relacionadas à oferta e demanda de microcrédito no Brasil: nem todas as instituições ofertantes utilizam o mesmo parâmetro para medir desempenho, considerando ora número de clientes, ora de operações, ou então de contratos, o que inviabiliza consolidações; cada instituição tem uma fórmula de cálculo para inadimplência; os dados consolidados pelo MTE, no âmbito do PNMPO, são fundamentalmente declaratórios. Em suma, os entrevistados no âmbito desta pesquisa, em sua maioria, reconhecem que as informações consolidadas e divulgadas sobre o setor devem ser recebidas com cautela.

Além disso, alguns gestores de instituições que praticam o microcrédito entrevistados no âmbito desta pesquisa, principalmente oriundos de bancos privados, afirmaram que têm dificuldades em realizar planejamentos estratégicos para definir suas estratégias de expansão, pois não contam com informações de mercado confiáveis que balizem suas decisões. É muito difícil realmente convencer dirigentes e conselhos de gestão quanto à ampliação de carteiras de crédito sem fundamentações desta natureza.

Com vistas a uma avaliação da integração de políticas públicas, é importante manter bases de informações em relação aos resultados das instituições operadoras do microcrédito produtivo orientado. As instituições financeiras que operam o Programa Crescer reportam para o Tesouro Nacional as informações referentes às operações de microcrédito efetuadas, que foram beneficiadas com o subsídio previsto no programa, e este encaminha os dados ao Banco Central, que é responsável pelo controle do programa.

O Banco Central, por sua vez, monitora as operações de microcrédito via instrumentos como a Central de Riscos e o Sistema de Informações de Crédito - SCR. Contudo, esta instituição enfrenta dificuldades para avaliar as instituições financeiras operadoras do microcrédito devido ao fato de que esta atividade é classificada de diversas maneiras dentro das instituições operadoras, dificultando que se identifique corretamente se os recursos da Exigibilidade são de fato empregados em operações de microcrédito, no âmbito do PNMPO. Foi realizada uma análise das operações de microcrédito por tipo de instituição financeira operadora, através do SCR, com o intuito de melhorar o monitoramento da atividade de microcrédito. O objetivo do Banco Central, no médio prazo, é que seja desenvolvido um sistema unificado de monitoramento da atividade de microcrédito, padronizando-se os registros das operações de microcrédito nos diversos tipos de instituições financeiras, o que permitira proceder a análises temporais, através do SCR.

A atividade de microcrédito no Brasil também necessitaria do desenvolvimento de um sistema integrado de gestão de clientes. A atual legislação permite que os tomadores de microcrédito tenham direito a tomar no máximo três empréstimos por ano, por instituição. Contudo, frequentemente, os empreendedores utilizam-se dos três empréstimos anuais em vários bancos, aumentando a chance de incorrerem em inadimplência, não existindo um sistema de fiscalização que possa coibir esta prática. Seria necessário, portanto, construir um sistema de informações sobre os clientes de microcrédito, uma espécie de Cadastro Único, além de se harmonizar as bases de dados do Banco Central e do MTE, em relação ao PNMPO. Foi sugerido que houvesse um sistema unificado de consultas em relação ao endividamento dos clientes de microcrédito, pois as instituições operadoras, ao concederem crédito a um cliente, não possuem informações se este já é tomador de crédito em outras instituições.

A Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda - SPE/MF, procura manter práticas de "cruzamento de dados" com o Ministério do Desenvolvimento Social - MDS, com vistas a monitorar quais beneficiários do Programa Crescer integram o Cadastro Único, ou são beneficiários do Programa Bolsa Família. Contudo, esta prática também não é sistemática.

Por fim, foi apontada a necessidade de ser criado um Sistema de Informação de Crédito - SCR, que funcione como uma central de riscos associado à atividade de microcrédito. Foi apontado que, em Santa Catarina,

há um projeto nesse sentido. Foi sugerida também a criação de um banco de dados que gere um "cadastro positivo" em relação às microfinanças, o que favoreceria a política de microcrédito na avaliação de riscos.

O PNMPO como Política para Expansão da Oferta de Microcrédito

Na avaliação de alguns entrevistados, a política de microcrédito teve duas etapas no Brasil: na primeira, até 2002, era concebida uma política de desenvolvimento local, sob gestão de prefeituras, sendo a atividade de microcrédito entendida como ação solidária, operada fundamentalmente por ONGs, empregando recursos internacionais; na segunda, a partir de 2003, reconheceu-se a necessidade de massificar o microcrédito através dos bancos públicos oficiais, e há a instituição do PNMPO.

Um dos problemas apontados em relação ao PNMPO é que a amplitude do público-alvo do programa é muito abrangente, pretendendo alcançar várias faixas de empreendimentos não estruturados, desde o empreendedor que mantém uma atividade econômica informal visando à subsistência até pequenos empreendimentos mais estruturados e formalizados. Seria necessário segmentar os grupos da população de baixa renda e fazer políticas públicas específicas para cada um desses grupos.

Foi destacado que o Programa de Crédito Produtivo Popular - PCPP, operado no passado pelo BNDES, previa três níveis de atuação: empreendimentos população de baixa renda; semiestruturado; e estruturado (pequenas empresas formais), o que permitia às instituições operadoras ampliar o público e garantir sustentabilidade.

A legislação que institui o PNMPO também permite uma pluralidade de modelos de instituições operarem o microcrédito, o que torna o ambiente desta atividade muito complexo.

Além disso, a discussão da política de microcrédito sempre teria se pautado pelas demandas das instituições operadoras, a partir de questões voltadas às suas necessidades institucionais, e não necessariamente por aquelas voltadas às necessidades do público-alvo. A política do microcrédito foi montada a partir da perspectiva da oferta, e não da demanda.

Foi sugerido que os clientes do PNMPO e do Programa Crescer deveriam ser tratados como os beneficiários do Programa Bolsa Família,

recebendo um cartão do Governo Federal, com liberdade para sacar o seu dinheiro em qualquer banco público. Isso permitiria, ao governo, identificar os seus clientes, pois, atualmente, embora o PNMPO possa ser considerado um programa com dimensão significativa, não existem informações a respeito do perfil dos seus beneficiários.

A Expansão do Microcrédito na Região Nordeste

O microcrédito teria se desenvolvido de forma mais intensiva na região Nordeste do Brasil, por se tratar de uma região mais pobre, na qual a economia informal estaria mais desenvolvida. Assim, esta região apresenta um mercado potencial bastante atrativo para a difusão de atividades de microcrédito. Por conta de a região abrigar os programas mais antigos e mais bem estruturados de microcrédito, desenvolveu-se um melhor conhecimento do mercado, e foram capacitados muitos profissionais, havendo maior facilidade de se formar equipes que atuam nesta atividade. A cultura do microcrédito já se encontra bastante desenvolvida no nível regional.

No restante do país, a atividade de microcrédito não teria se desenvolvido com o mesmo dinamismo, devido ao mercado de crédito ser mais estruturado. Nesse sentido, a densidade do mercado financeiro é fator crucial apontado. Ofertar microcrédito no Sudeste, por exemplo, torna-se mais difícil porque o mercado de crédito é muito competitivo.

Deve-se reconhecer que, mesmo no Nordeste, o interior representa muito mais oportunidade para a expansão do microcrédito que nas capitais, onde o mercado de crédito também vem se estruturando nos últimos anos.

O modelo de grupos solidários se adequou bem à cultura nordestina. Isso teria se dado devido a razões relacionadas ao estilo de vida (cultural) desta população, baseado em senso de comunidade e relações comunitárias (em oposição a uma cultura individualista que prevalece nas áreas urbanas).

O fato de que as regiões Norte e Nordeste são as mais pobres do Brasil explicaria, ao menos em parte, a maior demanda pelo microcrédito. Contudo, essas regiões têm também um histórico mais desenvolvido em termos de organização comunitária. A organização da comunidade é essencial para que uma política pública alcance resultados. Isso explicaria a maior expansão no Nordeste dos bancos comunitários, modelo de instituição de microcrédito que pressupõe que uma comunidade esteja organizada para poder fazer a gestão

do banco. No Sul, este modelo se desenvolveu com outro formato, baseado no cooperativismo.

Há também a percepção de que a cultura na região Nordeste é mais assistencialista, sendo que o cooperativismo não consegue avançar nesta região. O modelo do Crediamigo, operado pelo BNB, talvez não tivesse se tornado tão representativo se houvesse uma cultura cooperativista no Nordeste, segundo os gestores do Sicred entrevistados no âmbito desta pesquisa. Na região Sul, o cooperativismo de crédito desenvolveu-se sem maior intervenção governamental.

Os clientes de microcrédito do interior do Nordeste tendem a possuir muito menos acesso a crédito que os das capitais, sendo um mercado ainda a ser mais bem explorado, pois nem sempre o BNB está presente, ou opera o Programa Crediamigo. Segundo o gestor da Oscip Ceape-MA entrevistado, a inadimplência é sempre maior nas grandes cidades do que nos municípios menores, e os valores emprestados para o cliente no interior são menores do que nas áreas mais urbanizadas. Verifica-se, além disso, uma atuação significativa de agiotas (exercida principalmente por estrangeiros de outros países da América Latina, segundo o mesmo entrevistado).

O conceito de microcrédito precisaria ser mais bem trabalhado, reconhecendo-se as diferenças regionais do país, o que gera necessidades de política distintas. No Nordeste, ainda é necessário investir-se em políticas de bancarização, enquanto que, no Sul, a exclusão financeira é bem menor, restringindo-se a municípios de pequeno porte, mas que ainda assim contam com cooperativas de crédito bastante atuantes (foi relatado pelos gestores da central de cooperativas Sicred entrevistados que em 200 municípios em que tal instituição opera esta é a única instituição financeira atuante). Um programa nacional de microcrédito deve levar em consideração, portanto, as diferentes realidades do país.

Foi apontado que a próxima fronteira mais promissora para a expansão do microcrédito é a região Norte. No entanto, o *funding* foi apontado como um dos principais impeditivos para a expansão do microcrédito nesta região. Faltaria também maior aproximação entre as instituições de microcrédito que operam na região, entre si e com o Governo Federal. As regiões Centro-Oeste e em partes do Sudeste (especialmente Minas Gerais) estariam crescendo em importância dentro das operações de microcrédito do Bradesco, segundo o entrevistado, pois também seriam áreas onde há baixa oferta desta atividade.

Expansão do Microcrédito para a População de Baixa Renda

Na realização das entrevistas no âmbito desta pesquisa, foi apontado que a atividade de microcrédito no Brasil ainda não seria capaz de atingir os indivíduos de mais baixa renda, dado o fato de que a maioria das operações é feita por meio de bancos. Não se justificaria, contudo, a existência do PNMPO se esse programa procurar apenas repetir as regras do setor financeiro formal. A legislação deveria definir o público-alvo de uma maneira mais focalizada na população de baixa renda, redefinindo os procedimentos institucionais relacionados ao repasse dos recursos das instituições de 2º piso às instituições de 1º piso, com direcionamento para que os recursos alcancem efetivamente a população de mais baixa renda.

As instituições que operam microcrédito investiriam pouco no desenvolvimento de produtos voltados para a população de baixa renda. Acabam realizando um *downgrade* de produtos já existentes, concebidos como "produtos de prateleira". Foi observado que o desenvolvimento futuro do microcrédito depende de uma maior atenção à demanda deste público.

Para atingir os grupos mais vulneráveis, seria necessário melhorar e aumentar a capacitação de agentes de crédito e dos próprios dirigentes das instituições de microcrédito. Também seria necessário gerar mais estudos sobre o tema, ampliar o *know how* e proporcionar trocas de experiências com outros países onde a política de microcrédito é mais avançada.

Para que o microcrédito atinja a população de mais baixa renda, é também necessária a definição de uma estratégia de comunicação adequada, pois nem sempre se consegue trabalhar uma linguagem que chegue efetivamente na ponta. Deve-se investir numa política que leve ao entendimento dessa população que microcrédito não é assistencialismo.

O Programa Crediamigo, operado pelo BNB, não visa atender ao mais pobre do pobre, pois sua metodologia não foi desenhada com este propósito. Segundo o gestor desta instituição entrevistado, se o BNB for atender à população mais pobre, teria que aperfeiçoar a metodologia do Crediamigo, pois a metodologia atual não seria adequada para esta finalidade.

O BNB, por meio do Programa Crediamigo, não desenvolve nenhuma ação especificamente voltada a beneficiários do Programa Bolsa Família, contudo, os cruzamentos de dados que periodicamente realizam junto ao MDS mostram que grande parcela de seus clientes são também beneficiários do

programa do Governo Federal. Para atingir a população de mais baixa renda, esta instituição financeira trabalha conjuntamente com escolas públicas, com vistas a atrair clientela que é beneficiária do Programa Bolsa Família, por meio da realização de palestras informativas.

A metodologia de microcrédito adotada pelo Banco da Amazônia tem como foco atingir os empreendedores de mais baixa renda. Um exemplo de estratégia neste sentido foi a da experiência de abertura de uma linha de crédito voltada para catadores do Lixão do Aurá (na área metropolitana de Belém), em que o limite mínimo de empréstimo de R$ 300,00 foi reduzido para R$ 100,00, visando alcançar tomadores extremamente pobres. Embora a iniciativa não tenha sido avaliada, é considerada satisfatória pelos gestores desta instituição entrevistados para esta pesquisa.

A pesquisa realizada permitiu evidenciar que o programa de microcrédito desenvolvido pelo Banco Palmas, um banco comunitário, tem como público-alvo exclusivamente pessoas de mais baixa renda. Os clientes dessa instituição precisam apresentar os seguintes pré-requisitos para ter acesso ao microcrédito: comprovar atividade produtiva (através de foto, nota fiscal de compra de insumos etc.), enquadrar-se em faixas de baixa renda e comprovar moradia (conta de água, conta de luz etc.). Cerca de 70% dos empréstimos concedidos pelo Banco Palmas estariam na faixa dos R$ 200, segundo o dirigente desta instituição entrevistado. Esta instituição segue o lema da economia solidária formulado por Paul Singer: "ninguém vence a pobreza sozinho".

FAT e Exigibilidade como Funding à Atividade de Microcrédito

Com a disponibilização dos recursos da Exigibilidade para operações de microcrédito, a partir do estabelecimento da lei que institui o PNMPO, foi apontado que o FAT tornou-se uma fonte de recursos onerosa para o financiamento desta atividade. E seu custo de captação acaba inviabilizando operações das instituições de microcrédito, que teriam que cobrar taxas de juros incompatíveis com a renda da maioria dos tomadores, para arcar com este custo. Contudo, as instituições que operam microcrédito já estariam aplicando praticamente a totalidade de recursos correspondentes à Exigibilidade, havendo demanda por FAT, como *funding* para a atividade de microcrédito. Foi ressaltado, por fim, que o FAT como fonte de *funding* só beneficia bancos públicos, não podendo ser operado por instituições privadas que enfrentam maior dificuldade para crescer.

Também foi apontado que a prática adotada pelo MTE de realização de uma programação anual de destinação de recursos do FAT acaba gerando problemas de descontinuidade de repasses de recursos desta fonte para os operadores de microcrédito.

Foi sugerido que recursos do FAT deveriam ser voltados, fundamentalmente, ao micro e pequeno empreendedor, e poderiam ser mais bem direcionados ao microcrédito. Porém, o FAT deveria privilegiar públicos específicos, como os beneficiários do Programa Bolsa Família, juventude empreendedora, entre outros. Os Depósitos Especiais do FAT não conseguem alcançar a população de mais baixa renda, como é o caso do Pronaf.

A pesquisa permitiu evidenciar que haveria uma demanda alta pelos recursos da Exigibilidade, que se tornaram escassos nos últimos anos. Foi sugerido que se eleve o percentual da Exigibilidade, com vistas a expandir o microcrédito.

Programa Crescer

A pesquisa levantou que, para instituir o Programa Crescer, o Ministério da Fazenda analisou casos do BNB, Banco do Brasil e Caixa, fundamentalmente, realizando uma análise de custos conjuntamente com tais bancos públicos oficiais. Como Banco do Brasil e Caixa não possuíam programas de microcrédito estruturados, em comparação do BNB, inicialmente, o custo operacional do programa era muito elevado, mas depois se estabilizou, e permitiu que se ampliasse a base de clientes nesses bancos. O Governo Federal também passou a impor metas relacionadas aos resultados do programa aos bancos, o que não havia antes.

Gestores de bancos públicos entrevistados afirmam que a expansão do microcrédito se torna viável apenas se houver rebatimentos de taxas de juros por parte do Tesouro, posto que o desenvolvimento da atividade do microcrédito incorre em altos custos de operacionalização.

Embora possa se verificar uma expansão dos resultados das operações de microcrédito no Brasil, após a implementação do Programa Crescer, há entendimento de que esta atividade no Brasil se desenvolveu menos em relação a outros países. Com exceção do BNB, os bancos públicos só passaram a operar a atividade de microcrédito com subvenção do Programa Crescer, e dependem demasiadamente deste subsídio para seguirem operando. A razão para isso é que

a atividade de microcrédito não é rentável para os bancos. Foi também apontado que a estruturação de um programa de microcrédito baseado em subsídio federal acaba viciando as instituições operadoras, que se tornam dependentes deste recurso. Contudo, a manutenção desta política esbarra na existência de orçamento para esta ação, o que gera inevitavelmente descontinuidades.

Foi verificado pela pesquisa que, atualmente, existem restrições orçamentárias para se manter a política de subvenção à atividade de microcrédito, no âmbito do Programa Crescer, devido à política de ajuste fiscal adotada pelo Governo Federal em 2015.

A pesquisa também levantou percepções de que o Programa Crescer gerou um problema de competição desigual entre os operadores de microcrédito, pois as instituições financeiras públicas que o operam, ao serem subsidiadas, passaram a ter vantagens em ofertar microcrédito com custo menor que outras institucionalidades operadoras, como as Oscips. Devido à competição desigual resultante da implementação do Programa Crescer, Oscips passaram a atuar na prestação de serviços para outras instituições de microcrédito, como estratégia de sobrevivência, como o foi o caso da Oscip Agência de Crédito.

Ao proporcionar recursos voltados à subvenção, o Programa Crescer desestimularia as instituições financeiras operadoras da atividade de microcrédito a buscarem autossustentabilidade. Além disso, não teria promovido uma expansão da oferta, mas apenas absorvido uma clientela que já era atendida por outras linhas de crédito disponíveis nos bancos públicos. Com a subvenção do Programa Crescer, houve um estímulo para que as instituições financeiras operassem o microcrédito, mas também foi gerada uma instabilidade para os bancos planejarem suas carteiras.

Contudo, é também reconhecido que o Programa Crescer permitiu que se abrisse um leque de oportunidades: o microcrédito se tornou um produto conhecido e acessível, permitindo sua expansão.

Estratégias de Funding das Institucionalidades que Operam o PNMPO

A pesquisa qualitativa levantou que as Oscips têm como principal fonte de *funding* os recursos do programa de microcrédito operado pelo BNDES. Em menor medida, acessam *funding* junto a instituições financeiras privadas.

Contudo, segundo representantes da ABCRED entrevistados, a falta de acesso a *funding* constituiria o maior problema para a expansão da atividade de microcrédito por meio dessas entidades.

As SCMEPPs utilizam-se muito pouco dos recursos da Exigibilidade, sendo que sua principal fonte de *funding* provém do BNDES, mas, em geral, as mais estruturadas operam com recursos próprios. O acesso a recursos junto a instituições internacionais esbarraria no pequeno porte das instituições brasileiras.

Os bancos públicos utilizam-se fundamentalmente de recursos da Elegibilidade em seus programas de microcrédito, mas ao terem expandido suas operações, no âmbito do Programa Crescer, passaram a ter escassez de *funding*. O FAT é apontado como uma fonte importante de recursos para esta atividade, sendo que deveria ser mais utilizado. Contudo, sua remuneração a partir da aplicação de TJLP torna esta fonte onerosa para a atividade de microcrédito.

Os bancos privados, da mesma forma, utilizam-se dos recursos provenientes da Exigibilidade (2% dos depósitos à vista) para operarem seus programas e linhas de microcrédito.

Em relação às centrais e bancos cooperativos, a atividade de microcrédito é operada fundamentalmente com recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf. Contudo, também operam com recursos do BNDES (embora não seja esta uma fonte muito representativa) e do Depósito Interfinanceiro do Microcrédito - DIM, sendo que têm facilidade de acesso ao DIM, utilizados em linhas de microcrédito que não podem contar com recursos do Pronaf. Acesso a *funding* não é considerado um entrave para esta institucionalidade expandir sua atuação em relação ao microcrédito.

A rede de bancos comunitários, no passado, firmou parceria com o Banco do Brasil, mas esta não prosperou. Possuem, atualmente, parcerias vigentes com a Caixa e com o BNDES. A Senaes/MTE dá apoio aos bancos comunitários e fundos solidários, por meio de transferência de recursos via editais. Esta secretaria disponibiliza R$ 50 mil ao ano para manter a estrutura institucional destas instituições, com vistas a garantir a disseminação de metodologia das finanças solidárias.

A falta de acesso a *funding* constitui um dos principais limitadores para a expansão dos bancos comunitários, que contam apenas com o BNDES neste sentido. Foi apontado que a maioria dos bancos comunitários não consegue

acessar recursos do BNDES, sendo que, muitas vezes, não têm o conhecimento técnico para pleitear tais recursos. As demais instituições financeiras não operam com bancos comunitários, dado o risco envolvido, pois estes têm foco em emprestar principalmente para empreendedores de mais baixa renda.

O BNDES, ao transformar o seu programa de microcrédito em um "produto de prateleira", permitiu que deixasse de haver descontinuidades de repasses de recursos para as instituições de microcrédito parceiras. Os gestores deste banco entrevistados acreditam que o *funding* deixou de ser problema para a expansão da atividade de microcrédito, entre as Oscips, depois que o programa de microcrédito do banco foi reestruturado.

Fundos de Garantia

Foi levantada a necessidade de se estabelecer um fundo de aval para a atividade de microcrédito, mesmo que rotativo, com vistas a ampliar sua expansão.

A efetiva utilização do Funproger, fundo de aval do FAT, no âmbito do PNMPO, poderia impulsionar a atividade de microcrédito. Como a atividade de microcrédito possui risco maior, se justificaria a estruturação de um fundo garantidor. Para a atividade de microcrédito, seria necessário o desenho de um fundo de garantia "simples e barato".

O Funproger poderia ser redesenhado de forma que garantisse operações entre instituições de segundo piso e primeiro piso que operam microcrédito, de forma a garantir carteiras de microcrédito ao invés de operações individualizadas, com vistas a promover uma expansão da atividade, pois permitiria às instituições de microcrédito que operam em primeiro piso ampliar sua capacidade de alavancagem. Este mecanismo de garantia também poderia proporcionar um barateamento do crédito.

O Itaú procurou desenhar um fundo garantidor associado à atividade de microcrédito junto ao Banco Mundial, em parceria com a *International Finance Corporation* - IFC. Esta iniciativa mereceria uma avaliação.

Foi sugerido que os recursos previstos no Programa Crescer, estimados em cerca de R$ 500 milhões por ano, poderiam ser canalizados para a formação de um fundo garantidor para a atividade de microcrédito, ao invés de serem utilizados como subsídio, ampliando assim sua capacidade de intervenção.

Foi também sugerido que um fundo garantidor para a atividade de microcrédito fosse constituído pelos próprios operadores privados, afinal, estes seriam os maiores interessados em um mecanismo desta natureza.

A atividade de microcrédito no Brasil poderia contar com outros sistemas de garantia, como as Sociedades de Garantia de Crédito, que funcionam com lógica comercial, sendo que a prestação de contas deste mecanismo é realizada pelos próprios contribuintes do fundo.

No Rio Grande do Sul, foi estruturado um fundo garantidor para operações de crédito realizadas pelo Banrisul, que também contempla a atividade de microcrédito, o Fundo de Apoio à Microempresa, ao Microprodutor Rural e à Empresa de Pequeno Porte - Funamep. Este fundo avaliza operações de microcrédito conforme o desempenho da carteira das instituições operadoras desta atividade, constituindo um índice de performance de carteira. Funciona como um fundo de corresponsabilidade, e prevê um instrumento jurídico para executar o tomador inadimplente. Um sistema de índices foi definido para que a cada faixa de inadimplência aferida pelas instituições operadoras de microcrédito corresponda um percentual da carteira garantida pelo fundo garantidor, de forma inversamente proporcional, com vistas a preservar o patrimônio do fundo, e incentivar as instituições operadoras da atividade de microcrédito a manterem seus índices de inadimplência baixos. Contudo, como todo fundo estadual, este também depende de recursos orçamentários que nem sempre estão disponíveis.

Por fim, foi frisado que um fundo garantidor associado à atividade de microcrédito se justificaria para ampliar o público-alvo dos programas, como o composto por empreendedores de baixa renda que estão iniciando um negócio, ou população mais vulnerável, cujo risco das operações tende a ser maior.

Agentes de Crédito e Orientação para o Crédito

A orientação para o crédito é considerada uma das principais inovações metodológicas da atividade de microcrédito, sendo disponibilizada aos clientes desta atividade pelos agentes de crédito. Contudo, as ações de orientação impõem um custo alto para a atividade de microcrédito, e nem sempre as instituições de microcrédito têm condições de oferecer uma orientação adequada aos clientes, pois os agentes de crédito são pressionados a atingir indicadores de

produtividade, restando-lhes pouco tempo para trabalhar orientação com seus clientes. O atendimento personalizado, feito principalmente em periferias, torna o custo da atividade de microcrédito bastante alto. Em cidades pequenas, as ações relacionadas à orientação tendem a funcionar melhor, devido aos laços de relacionamento mais estreitos e distâncias menores entre os clientes.

O agente de crédito é considerado elemento-chave no desenvolvimento da atividade de microcrédito devido ao fato de que sua atuação permite o estabelecimento de vínculos fortes com os tomadores de empréstimo. Esta pesquisa levantou que praticamente todas as instituições que atuam em atividades de microcrédito empregam agentes de crédito.

Contudo, uma evidência levantada pela pesquisa de campo realizada no âmbito deste estudo é o reconhecimento de que a expansão da atividade de microcrédito parece esbarrar na disponibilidade de mão de obra potencial ou capacitada para exercer a função de agente de crédito, elemento fundamental para garantir a efetividade desta atividade. A barreira da falta de oferta de profissionais preparados para exercer a função de agente de crédito não é exclusividade da atividade de microcrédito. Com o crescimento econômico recente do país, grande parte dos setores econômicos têm se deparado com o problema de falta de mão de obra capacitada.

Houve muitas sugestões dos entrevistados, no âmbito desta pesquisa, de como o poder público poderia contribuir para atenuar este problema, inclusive regulamentando e reconhecendo a profissão, assim como apoiando iniciativas de estruturação de escolas e cursos voltados à formação desses profissionais. Trata-se, obviamente, de tema abrangente, pois seriam possíveis diversos desenhos de intervenção ou incentivo indireto do poder público para garantir a oferta de profissionais neste segmento.

Este problema fica agravado no meio rural, como sugeriram os resultados da pesquisa realizada junto aos gestores do BNB e Ancosol, pois, neste caso, é exigido que o agente de crédito tenha formação como técnico agrícola, sendo que, especificamente no caso do Nordeste, há cursos insuficientes e carência destes profissionais. Na área urbana, contudo, também já existe a percepção de que a expansão da atividade do microcrédito esbarra inevitavelmente na falta desses profissionais.

Os agentes de crédito, desta forma, são apontados como um dos principais gargalos para a expansão das operações de microcrédito, como destacam os gestores do Santander entrevistados. Existiria grande escassez de

agentes de crédito no mercado, e sua capacitação leva tempo e é relativamente onerosa. O agente de crédito precisa conciliar competências analítica, comercial e linguagem de comunidade, o que torna o perfil deste profissional difícil de ser encontrado.

Além disso, segundo gestores de instituições de microcrédito entrevistados, a rotatividade dos agentes de crédito é alta. As razões apontadas para tanto é que esta atividade é considerada bastante dura, uma vez que há muita demanda a ser atendida, e o trabalho é desenvolvido em periferias e regiões remotas. Além disso, muitos agentes de crédito têm como expectativa uma rápida ascensão na carreira, que é algo que este tipo de atividade não tem condições de oferecer.

Por fim, a legislação precisaria definir a ocupação agente de crédito, pois há entendimentos jurídicos de que estes podem ser considerados bancários, o que gera conflitos trabalhistas. Os agentes de crédito deveriam possuir uma certificação, tal como a expedida pela a Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais - Anbima, e o MTE poderia manter um banco de dados de agentes de crédito certificados.

Inovações na Metodologia de Microcrédito

Ainda existiria espaço para o desenvolvimento de novas metodologias de microcrédito, especificamente com vistas a se alcançar públicos específicos, como os empreendedores de mais baixa renda. Há pouca interação entre as instituições operadoras de microcrédito e os programas de inclusão produtiva do Governo Federal. Instrumentos como o Cadastro Único, por exemplo, poderiam ser utilizados na atividade de microcrédito.

A metodologia de microcrédito empregada na modalidade do Crediamigo, denominada Crediamigo Comunidade, desenvolvida pelo BNB, é baseada na constituição de grupos solidários maiores. Atinge clientes que estão mais próximos da base da pirâmide de renda. Para o BNB, a estruturação do Crediamigo Comunidade tinha como propósito criar uma "escada" para o Crediamigo (uma espécie de pré-Crediamigo). O Banco da Amazônia também desenvolve a metodologia de banco comunitário, a exemplo do BNB. Na estrutura organizacional do piloto de banco comunitário promovido por esta instituição, os membros do grupo solidário expandido desempenham funções de presidente, tesoureiro, entre outras. Neste caso, o banco solidário é formado

por vários grupos solidários (ou células solidárias, "subconjuntos" do banco comunitário). Essa metodologia permitiu contratações de crédito comunitário beneficiando grupos grandes.

As metodologias de fundos rotativos solidários são fundamentalmente associadas à sociedade civil organizada, à Caritas, à Igreja etc., trabalhando junto a grupos comunitários, especialmente com mulheres. Na percepção das beneficiárias, segundo avaliações feitas dessas experiências, podem ser identificados ganhos em termos de maior conscientização política, empoderamento, meio ambientais (importância de atividades relacionadas à reciclagem, por exemplo). Contudo, ganhos relacionados à obtenção de maior estabilidade de renda são menos verificáveis, sendo que as atividades produtivas apoiadas continuam podendo ser caracterizadas como precárias, pois não são desenvolvidas outras ações de capacitação e apoio à comercialização, por exemplo.

Necessita-se de um maior conhecimento da realidade da população de baixa renda. Os bancos comunitários, como o Banco Palmas, trabalham em suas metodologias o reconhecimento de que a estruturação de atividades econômicas menos estruturadas requerem maior tempo de maturação, e sua viabilização requer "paciência" (o que foi denominado "capital sossegado"). Isso explica o cliente de microcrédito preferir muitas vezes tomar empréstimos numa instituição como o Banco Palmas (que opera com uma taxa de juros maior que as encontradas no mercado de microcrédito) ao invés de recorrer aos programas de microcrédito operados pelo BNB (mesmo quando estes ofertam crédito a taxa de juros subsidiadas pelo Programa Crescer).

O Banrisul, no âmbito do Programa Gaúcho de Microcrédito, trabalha ações de apoio ao empreendedorismo junto a grupos vulneráveis específicos, como é o caso de mulheres vítimas de violência. Nesta ação, são desenvolvidas metodologias de acolhimento além do desenvolvimento de uma atividade produtiva. A concepção da ação prevê que o crédito, neste caso, possa ser considerado a fundo perdido, em alguns casos. No passado, desenvolveram uma ação análoga junto a mulheres do sistema prisional. Foi apontado que as Oscips possuem poucas experiências de desenvolvimento de metodologias para se trabalhar com grupos mais vulneráveis. Não há, por exemplo, iniciativas de microcrédito voltadas a pessoas com deficiência.

Segundo resultados da pesquisa realizada, outro desafio que o microcrédito ainda enfrenta é o desenvolvimento de metodologias que

permitam a disponibilização de crédito para abertura de novos negócios. Segundo o levantamento feito, a grande maioria das instituições operadoras desta atividade exige que o negócio opere por no mínimo 6 meses para ter acesso ao crédito. Gestores de instituições de microcrédito alegam que, em qualquer negócio, o primeiro ano de atividade é o mais difícil. Os riscos de inadimplência são muito menores quando o pequeno empreendedor tem experiência na atividade que exerce, e os programas de microcrédito raramente apoiam iniciativas constituídas como novos empreendimentos.

Foi apontado que instituições financeiras que operam microcrédito no Brasil não preveem em suas metodologias formas que permitam ao tomador ascender do microcrédito para outras linhas de financiamento voltadas a pequenos empreendimentos estruturados, criando uma espécie de "estruturas de perpetuação". Não trabalham com perspectiva de "promoção" (*promotion*).

Sugeriu-se a realização de uma pesquisa que forneça um "modelo" de metodologia de microcrédito, voltado para a implementação nacional, no âmbito do PNMPO, visando à massificação dessa atividade. Foi sugerido também que se realizasse um estudo que comparasse as diversas metodologias empregadas pelas diferentes institucionalidades que operam microcrédito, com vistas a identificar o perfil dos clientes atendidos por cada uma delas. Por fim, foi apontado que seria necessário o mapeamento e disseminação de modelos de metodologias de microcrédito atualmente adotados pelas diversas institucionalidades que operam esta atividade no Brasil, assim como um estudo de boas práticas das experiências mais exitosas.

9. Considerações Finais

Deve-se reconhecer a dificuldade intrínseca à construção de políticas transversais, sendo que, no caso de uma política de apoio aos empreendimentos menos estruturados, os instrumentos de política estão diluídos não só em diferentes órgãos federais, como são executados por muitas institucionalidades. Além disso, recomendações nesse sentido não devem ser embasadas apenas no ponto de vista técnico, escopo desta pesquisa, mas considerar também fatores relacionados ao ambiente político e institucional. Algumas considerações finais a respeito desta questão, contudo, merecem destaque.

A primeira delas é que uma política de microcrédito, ou de apoio a empreendimentos menos estruturados, deveria se articular fundamentalmente com o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. Neste sistema é que estão estruturadas as ações de intermediação de mão de obra e qualificação profissional, determinantes para a preparação e encaminhamento dos trabalhadores para o mercado de trabalho. Se essas ações não conseguem atualmente dar as respostas necessárias ao público formado por empreendedores informais, ou menos estruturados, seria o caso de reestruturá-las com vistas a promover uma maior integração com a política de microcrédito, e não construir sistemas paralelos ou concorrentes.

Assim, os instrumentos de microcrédito, no âmbito do PNMPO, também deveriam estar integrados ao Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, beneficiando também trabalhadores autônomos, contas próprias e pequenos empreendedores, para além dos trabalhadores que são encaminhados para o emprego formal. Devem ser mais bem estudadas boas práticas do Sistema Público de Emprego, como a Central de Trabalhadores Autônomos do Sine-CE, que certamente proporcionam soluções interessantes para o desenho de políticas de inclusão produtiva voltadas à população mais vulnerável, e que poderiam também se articular com programas de microcrédito.

Porém, deve-se reconhecer muito difícil construir todo um arcabouço institucional que possa viabilizar a atuação desses possíveis agentes de desenvolvimento, em escala nacional, sendo que nem mesmo experiências locais neste sentido sejam abundantes. Desta forma, imagina-se que somente

a estrutura do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda poderia servir, ainda que com muitos aperfeiçoamentos, a este propósito.

O segundo ponto a ser destacado, e que ficou patente com o desenvolvimento desta pesquisa, é que o microcrédito não é condição suficiente para garantir o que poderia ser chamada de emancipação produtiva dos pequenos empreendedores. Certamente, são necessárias articulações com ações de educação e capacitação empresarial, para além da educação financeira, que de alguma forma já vem sendo suprida pelos agentes de crédito.

Além disso, são necessárias iniciativas de ação pública em prol da organização da produção e comercialização destes pequenos empreendedores. É muito difícil acreditar que isoladamente eles conseguirão tornar seus negócios sustentáveis, sendo que pode ser verificado em campo que grandes empresas valem-se deste grande contingente de mão de obra precarizada para expandir suas vendas. Assim, devem também ser articuladas políticas de fomento ao cooperativismo e associativismo, principalmente voltado à comercialização, pois esta é a principal atividade exercida pelos empreendedores menos estruturados.

E, terceiro e último ponto, deve-se considerar que é muito difícil produzir bons desenhos de políticas sem informação. Embora haja alguns levantamentos de maior fôlego relacionados ao microcrédito (embora, neste segundo caso, basicamente utilizando-se de fontes de dados secundários), ainda são muito escassas outras modalidades de informações, como: boas práticas de políticas; levantamento de articulações de políticas locais; prospectivas de impacto de grandes projetos de investimento sobre oportunidades para pequenos empreendimentos; levantamento de mercados potenciais para pequenos negócios, entre muitas outras que poderiam ser aqui relacionadas.

Neste caso, mereceriam ser apoiadas estruturas de observatórios de políticas de apoio a empreendedores de pequeno porte, ou de inclusão produtiva, nos moldes de observatórios de mercado de trabalho, cabendo aqui a ressalva que estes últimos também utilizam muito poucas técnicas de prospectiva e inteligência competitiva, que são fundamentais para sua efetiva ação. Certamente, estruturas desta natureza teriam grande importância não só para subsidiar o desenho, mas também execução e avaliação das políticas de apoio aos empreendimentos menos estruturados, inclusão produtiva e microcrédito, voltadas à população de baixa renda.

Por fim, deve-se ressaltar que persiste o problema de massificação do PNMPO. Este programa, apesar de permitir e regular diversas institucionalidades, tem sua iniciativa mais bem-sucedida operacionalizada por um banco de desenvolvimento, em uma única região do país, que precede sua criação. As recomendações levantadas na pesquisa de campo, realizadas no âmbito desta pesquisa e sistematizadas aqui, procuram orientar a tomada de decisão do poder público com vistas a promover a expansão da atividade de microcrédito para todo o país, assim como permitir que o acesso ao crédito beneficie principalmente grupos mais vulneráveis da população.

Contudo, deve-se frisar, na conclusão deste esforço de investigação, que a promoção da integração institucional entre os diversos operadores da atividade de microcrédito – no âmbito municipal, estadual e federal; públicos e privados – e a efetiva integração e articulação com outras políticas públicas – como as executadas pelo Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (por meio do Sine), de inclusão produtiva (e com o Programa Bolsa Família), de economia solidária e de apoio ao empreendedorismo de pequeno porte – são entendidas como condições possíveis para pavimentar o caminho que permitirá que o PNMPO atinja a focalização, massificação e sustentabilidade necessárias para o cumprimento dos seus objetivos.

Referências Bibliográficas

ANDRADE NETO, R. Sociedades de crédito ao microempreendedor e à empresa de pequeno porte: história e perspectivas. In: FELTRIM, L. E.; VENTURA, E. C. F.; DODL, A. B. Perspectivas e desafios para a inclusão financeira no Brasil. Brasília, DF: BCB, 2009.

BANCO CENTRAL DO BRASIL - BCB. Estudo Especial: Panorama do Microcrédito. Departamento de Monitoramento do Sistema Financeiro - DESIG e Departamento de Educação Financeira - DEPEF. Brasília: Banco Central, 2014.

BITTENCOURT, G. Microcrédito e microfinanças no Governo Lula. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2005.

CACCIAMALI, M. C. As políticas ativas de mercado de trabalho no Mercosul. Revista Estudos Avançados, v. 19, n. 55, p. 85-104. São Paulo: IEA, 2005.

COSTA, F. N. Microcrédito no Brasil. Texto para Discussão IE/UNICAMP, nº 75. Campinas: UNICAMP, 2010.

DANTAS, V. Microcrédito e cidadania. In: MATOS, F.; MACAMBIRA, J.; CACCIAMALI, M. C. A atividade e a política de microcrédito no Brasil: visões sobre sua evolução e futuros desafios. Fortaleza: IDT/USP, 2014.

FELTRIM, L. E.; VENTURA, E. C. F; DODL, A. B. Perspectivas e desafios para a inclusão financeira no Brasil. Brasília: BCB, 2009.

KUMAR, A. Brasil: acesso a serviços financeiros. Brasília, DF: Banco Mundial, 2004.

LEDGERWOOD, J. Microfinance handbook: an institutional and financial perspective. Washington D.C.: World Bank, 1999.

MATOS, F. de; MACAMBIRA, J.; CACCIAMALI, M. C. A atividade e a política de microcrédito no Brasil: visões sobre sua evolução e futuros desafios. IDT-USP: Fortaleza, 2014.

MATOS, F. Políticas de Crédito para Pequenos Empreendimentos. São Paulo: Ed. Annablume, 2014.

SCHONBERGER, S. N. Microfinance prospects in Brazil. [Washington, DC]: The World Bank, 2001. (Latin America and Caribbean Region Sustainable Development Working Paper, nº 12).

SOARES, M. M.; MELO SOBRINHO, A. Microfinança: O papel do Banco Central e a importância do cooperativismo de crédito. Brasília: Banco Central do Brasil, 2008.