

Fundação Getulio Vargas
Escola de Administração de Empresas de São Paulo

Roberto Vilela de Moura Silva

**DISSEMINAÇÃO DE PROGRAMAS PÚBLICOS DE MICROCRÉDITO:
O CASO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO**

São Paulo, SP
Fevereiro de 2007

Fundação Getulio Vargas
Escola de Administração de Empresas de São Paulo

Roberto Vilela de Moura Silva

**DISSEMINAÇÃO DE PROGRAMAS PÚBLICOS DE MICROCRÉDITO:
O CASO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, em cumprimento aos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional

Orientadora: Profa. Dra. Marta Ferreira Santos Farah

São Paulo, SP
Fevereiro de 2006

Silva, Roberto Vilela de Moura

DISSEMINAÇÃO DE PROGRAMAS PÚBLICOS DE MICROCRÉDITO: o caso da Região Metropolitana de São Paulo.- Roberto Vilela de Moura Silva.- 2007. 185 f.

Orientadora: Marta Ferreira Santos Farah.

Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Pequenas e médias empresas – Financiamento – São Paulo, Região Metropolitana de (SP). 2. Políticas públicas - São Paulo, Região Metropolitana de (SP). 3. Créditos - São Paulo, Região Metropolitana de (SP). I. Farah, Marta Ferreira Santos. II. Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 334.746.3/.4(816.1)

Roberto Vilela de Moura Silva

**DISSEMINAÇÃO DE PROGRAMAS PÚBLICOS DE MICROCRÉDITO:
O CASO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, em cumprimento aos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional

Data de Aprovação: ___/___/_____

Banca Examinadora:

Prof. Dra. Marta Ferreira Santos Farah (Orientadora)
FGV-EAESP

Prof. Dr. Mário Aquino Alves
FGV-EAESP

Prof. Dr. Paul Singer
FEA-USP

A Sofia

Apresentação e agradecimentos

A idéia de realizar este estudo surgiu durante a implantação do programa de microcrédito São Paulo Confia, da qual participei como funcionário da Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade da Prefeitura de São Paulo, e das reflexões realizadas no âmbito da Abcred, com gestores de instituições de microcrédito, sobre a utilização do microcrédito como política pública de desenvolvimento socioeconômico. Os debates sobre os limites e potencialidades do microcrédito como parte de políticas públicas municipais apontavam para a importância da decisão de políticos e gestores de utilização desse tipo de programa.

Foi a partir de conversas com Marta Farah que decidi estudar o fenômeno da adoção de programas de microcrédito sob o prisma da *disseminação de políticas públicas*, ao compreender que esse enfoque permitiria analisar o fenômeno da adoção do microcrédito sob diversos aspectos, dentre os quais: a capacidade do microcrédito na geração de renda; fatores políticos e ideológicos; características do ambiente macroeconômico e marco legal; características dos municípios “adotantes” de programas de microcrédito; convergência da agenda de políticas locais e de outras localidades e níveis de governo.

Entendo que este trabalho pode contribuir para o campo de estudos sobre disseminação de políticas públicas e para o estudo de programas públicos de microcrédito em estados e municípios brasileiros.

Gostaria de agradecer, primeiramente, a Marta Farah, pela dedicação e rigor na orientação deste trabalho e por me ajudar a viver o processo de investigação e construção do conhecimento de maneira vibrante.

A Paul Singer, agradeço suas contribuições na qualificação deste estudo, e, especialmente, pelas conversas que tivemos nos últimos anos sobre o tema, que sempre ampliaram minha visão sobre as políticas públicas.

A Mário Aquino Alves e a Peter Spink, agradeço pelas sugestões de metodologia de pesquisa adotadas neste estudo.

Agradeço à Marina por sua leitura atenta e suas importantes contribuições, e por seu apoio emocional, paciência e amor.

Agradeço aos amigos José Caetano Lavorato, Almir da Costa Pereira, Lúcia Spínola, Pancho Otero, Frederico Celentano, Manuel Thedim, Luiz Bueno de Aguiar, Armelindo Passoni, Hebert Teodoro, Cristiano Mross, Mario Monzoni e Roberto Vasques, pelo intenso debate de idéias que travamos por anos, que foram fundamentais à minha formação como sujeito no mundo das microfinanças.

Aos professores do curso de Administração Pública e Governo da FGV, especialmente a Marta Farah, Peter Spink, Mário Aquino Alves, Francisco Fonseca, Maria Rita Loureiro, Fernando Abrucio, cujos ensinamentos mudaram meu olhar sobre o Estado e a sociedade.

Agradeço as contribuições de André Urani e de Adriana Fontes para a compreensão e tratamento de estatísticas públicas de trabalho da Região Metropolitana de São Paulo.

Aos meus pais e meu irmão, pela formação humanista que recebi.

Aos meus padrinhos Walter e Lúcia Soboll, que financiaram toda minha educação escolar.

Ao Flávio e à Bia, meus especiais agradecimentos pelo apoio incondicional ao meu desenvolvimento acadêmico e alegria familiar.

A Angélica Ferroni, pelos comentários ao estudo.

A Melanie Farkas, Pedro Farkas e família, João Farkas, Evelyn Levy, Jéssica Portela, Stela Barbieri, Luc de Ferran e Neuza, Bel, Cidinha, Valdete, Bel, Tânia, pelo apoio e incentivo.

Agradeço imensamente a todos os entrevistados, que disponibilizaram seu tempo e conhecimento, sem os quais a realização deste estudo não seria possível.

Ao GV Pesquisa, pela concessão de bolsa de estudo para realização dessa pesquisa.

Resumo

Esse trabalho analisa o processo de disseminação de programas públicos de microcrédito implantados pelos governos municipais da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), com o objetivo de identificar os fatores que influenciaram a adoção desses programas, assim como identificar os fatores que influenciaram a opção pela implantação de seus diferentes modelos: estatal ou por meio de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips) criadas em parcerias entre instituições da sociedade civil e prefeituras municipais.

O estudo conclui que a rápida disseminação dos programas públicos de microcrédito na RMSP nos últimos 15 anos foi influenciada por diversos fatores entre os quais: 1) a *existência de problemas comuns* e a *percepção destes como prioritários pelos municípios*: o aumento da informalidade e de pessoas que trabalham por conta própria, e a dificuldade que essas pessoas têm de obter crédito para suas atividades produtivas; 2) a redução das taxas de inflação e a nova regulamentação da atividade de microcrédito, que criaram um ambiente favorável à implantação e gestão desses programas; 3) a identificação do microcrédito como proposta de enfrentamento do problema a partir do *acesso a informações sobre programas de microcrédito existentes no Brasil e no exterior* por gestores públicos. Entretanto o acesso à informação sobre os diferentes modelos foi influenciado pela *capacidade financeira e técnica* dos municípios e a *participação de seus gestores em fóruns de debates* sobre problemas comuns e possíveis formas de enfrentamento destes.

Já a escolha por um dos modelos foi influenciada por fatores *ideológicos*, de *afinidade política*, pela *comparação da eficiência* de cada modelo, pelos *incentivos políticos e financeiros*, e pela *capacidade financeira e técnica* dos municípios.

Palavras-chave: Microcrédito, disseminação, políticas públicas municipais.

Abstract

This work analyzes the dissemination of microcredit programs implemented by municipalities in the Metropolitan Region of São Paulo, and identifies the factors that have influenced the adoption of these programs as well as the factors that have influenced the choice between different models of programs: state run and joint venture between state and private organizations. Selected cases are examined with focus on the dissemination process.

This study concludes that the generalized adoption of microcredit programs in the last 15 years by municipalities was influenced by many factors: 1) *the existence of common social problems and the perception of them as priorities to governments*, 2) *the reduction of inflation rates and the changes in the regulation of the activity*, that created a better environment to the implementation of the microcredit programs; 3) *the identification of microcredit as a solution to a perceived problem through the access to information of microcredit programs developed in Brazil and in other countries*. However, the access to information about different microcredit programs models was influenced by the *municipal technical and financial capabilities* and the *participation of its policy makers and bureaucrats in networks that addresses common problems and possible solutions*.

Furthermore, the choice between the state run and the joint venture models was influenced by the following factors: *ideology, political affinity, efficiency of each model, political and financial incentives*, and by *financial and technical capabilities of the municipalities*.

Key words: microcredit, dissemination, public policies.

Lista de ilustrações

Figuras

Figura 1.1. – Conceito de microfinanças, microcrédito, microcrédito produtivo, microcrédito produtivo orientado.....	21
Figura 4.1.1.a – Organograma do Banco do Povo – Crédito Solidário.....	82
Esquema 4.1.2 – Organograma do São Paulo Confia.....	90
Esquema 4.2. – Organograma do Programa Banco do Povo Paulista.....	100

Gráficos

Gráfico 1.1. – Porcentagem cumulativa de municípios que implementaram programas de microcrédito..	24
Gráfico 1.2. – Municípios que inauguraram programas de microcrédito na RMSP.....	25
Gráfico 5.1.1.a. – Desemprego total na Região Metropolitana de São Paulo.....	118
Gráfico 5.1.1.b. - Distribuição dos ocupados por posição na ocupação e tamanho da empresa (ocupados com 10 anos ou mais) – RMSP.....	119
Gráfico 5.1.1.c – Empresas do setor informal, segundo setor de atividade.	122
Gráfico 5.1.1.d - Empresas do setor informal, segundo o motivo que levou seus proprietários a iniciar o negócio.	123
Gráfico 5.1.1.e. - Empresas do setor informal, segundo o tempo que de existência.....	123
Gráfico 5.1.1.f - Empresas do setor informal, segundo alguns serviços que o proprietário considera importantes – RMSP – 2003.....	124
Gráfico 5.1.1.g. - Empresas do setor informal, por utilização de crédito nos últimos 3 meses, segundo o tipo de empresa e os grupos de atividade.	124
Gráfico 5.1.1.h. - Empresas do setor informal, segundo as características de acesso a crédito e instrumentos financeiros.	125
Gráfico 5.1.2.a – Opinião pública sobre o maior problema do Brasil nos últimos quatro anos.....	127
Gráfico 5.1.5.a - Evolução do IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Ampliado) Mensal, de janeiro de 1980 a novembro de 2006.	139
Gráfico 5.1.6.a. - Número de unidades do BPP inauguradas por ano no estado de São Paulo até 31 de setembro de 2006.....	141
Gráfico 5.1.6.b. - Número de unidades do BPP inauguradas por ano na RMSP e de municípios que adotaram programa no modelo de Oscip até 31 de dezembro de 2006.....	142

Quadros

Quadro 1.1. - Programas de microcrédito operacionalizados por Oscips que possuem no quadro de associados estados ou municípios, afiliadas à Abcred, ordenados por ano de fundação.	23
Quadro 3.4.a – Principais ações do governo federal para promoção do microcrédito	64
Quadro 3.4.2. - Tipologia dos arranjos institucionais de programas públicos de microcrédito de estados e municípios.....	68
Quadro 4. – Informações básicas sobre os programas públicos de microcrédito na RMSP.....	75
Quadro 4.1.1.a – Características dos produtos do Banco do Povo – Crédito Solidário	85
Quadro 4.1.2.a. - Linhas de crédito oferecidas inicialmente pelo São Paulo Confia, em 2001	94
Quadro 4.1.2.b. - Linhas de crédito oferecidas pelo Programa São Paulo Confia, a partir de 2005.....	95
Quadro 5.1.4. – Grupos de municípios por acesso a informações sobre programas de microcrédito.....	134
Quadro 5.1.4 – Linha do tempo – Criação e disseminação do BPP e das Oscip na Região Metropolitana de São Paulo e ações do governo federal e organizações internacionais.	137
Relação de pessoas entrevistadas por município selecionado, governo do Estado de São Paulo e especialistas em microcrédito.....	180

Mapas

Mapa 1.6. - Distribuição geográfica dos municípios selecionados para a amostra do estudo na RMSP.	34
Mapa 4 - Distribuição geográfica dos modelos institucionais de programas públicos de microcrédito na RMSP	

Lista de tabelas

Tabela 1.6.a. - Relação dos governos municipais que inauguraram programas de microcrédito, tipo de modelo institucional adotado, partido que inaugurou o programa e ano de inauguração.....	33
Tabela 1.6.b. – Comparação entre o universo de governos municipais que inauguraram programas de microcrédito e os selecionados para a amostra	35
Tabela 1.6.c. - Governos do PT que inauguraram programas de microcrédito, modelo institucional e população em 2005.....	36
Tabela 1.6.d. – Comparação entre o número de municípios que adotaram programas de microcrédito do modelo estatal e do modelo Oscip e dos selecionados para a amostra segundo a população do município.	36
Tabela 1.6.e – Comparação entre o universo de governos que implementaram programas de microcrédito em cada período de gestão e os selecionados para a amostra.....	37
Tabela 1.6.f – Perfil dos entrevistados	38
Tabela 3.6.a. - Levantamento da oferta de microcrédito no Brasil em dezembro de 2005.	71

Tabela 4.1.1.a – Recursos financeiros integralizado pelos sócios do Banco do Povo – Crédito Solidário....	80
Tabela 4.1.1.b. – Indicadores de desempenho institucional do Programa Banco do Povo –Crédito Solidário referente ao período de 2003 a 2006.	87
Tabela 4.1.2.a – Aportes de recursos financeiros integralizados pelos associados.....	89
Tabela 4.1.2.b – Indicadores de desempenho do São Paulo Confia.....	96
Tabela 4.2.a. – Recursos aportados pelo governo do estado de São Paulo e pelos municípios na criação do fundo de empréstimo de cada unidade do BPP, em novembro de 2006.....	102
Tabela 4.2.b. - Relação dos governos municipais que inauguraram unidades do BPP, partido que inaugurou o programa e ano de inauguração.....	104
Tabela 4.2.c – Indicadores de desempenho do Banco do Povo Paulista em 20 de março de 2007.....	106
Tabela 4.3.a. - Produtividade dos agentes de crédito em municípios, ordenado por modelo de programa e clientes ativos por agente de crédito.....	108
Tabela 4.3.b. - Porcentagem dos créditos destinados a empreendimentos formais e informais.....	110
Tabela 4.3.c. – Porcentagem de clientes por gênero.....	111
Tabela 4.3.d – Renda média familiar dos clientes, por instituição.....	111
Tabela 4.3.e – Acesso a serviços financeiros.....	112
Tabela 4.3.f - Porcentagem dos créditos destinados a empreendimentos formais e informais em dezembro de 2006.....	112
Tabela 5.1.1.a. – Empresas do setor informal em relação ao número de pessoas ocupadas.....	120
Tabela 5.1.3. - Painel de Dados Longitudinal - Médias do lucro líquido e do valor dos créditos em reais, por tempo de permanência no programa (em meses).....	132
Tabela 5.2.2. - Valores investidos pelos municípios na criação de programas de microcrédito, receitas orçamentárias municipais realizadas em 2004, população e modelo de programa de microcrédito adotado.....	148

Abreviações e siglas

A

Acisa	Associação Comercial e Industrial de Santo André
Ande	Agência de Desenvolvimento Microempresarial

B

BB	Banco do Brasil
BDMG	Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPP	Banco do Povo Paulista

C

Ceape	Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos
Cebrap	Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CEF	Caixa Econômica Federal
CGAP	Consulting Group to Assist the Poor
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
Codefat	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
COF	Conselho de Orientação do Fundo de Investimentos de Crédito Produtivo Popular de São Paulo

D

Dieese	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
---------------	---

E

Eaesp	Escola de Administração de Empresas de São Paulo
--------------	--

F

FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGV	Fundação Getúlio Vargas
Finca	Foundation for International Community Assistance
Fipe	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas

G

GTZ	Sociedade Alemã de Cooperação Técnica
------------	---------------------------------------

I

Ibam	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICC	Instituição Comunitária de Crédito
IMF	Instituição de Microfinanças

M

MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
------------	----------------------------------

O

OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
Oscip	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

P

PCPP	Programa de Crédito Produtivo Popular
PFL	Partido da Frente Liberal
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNMPO	Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado
PPS	Partido Popular Socialista
Proger	Programa de Geração de Emprego e Renda
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro

R

RMSP	Região Metropolitana de São Paulo
-------------	-----------------------------------

S

SCM	Sociedade de Crédito ao Microempreendedor
SDTS	Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade
Sebrae	Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
Serasa	Centralização dos Serviços dos Bancos S.A.
Sert	Secretaria de Emprego e Relações de Trabalho do Estado de São Paulo
Setrans/ABC	Sindicato das Empresas de Transporte do ABC
Simpi	Sindicato das Micro e Pequenas Empresas do Estado de São Paulo

U

Unctad	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
Unicef	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNO	União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações
Usaid	United States Agency for International Development

Sumário

1. INTRODUÇÃO	18
1.1. Os conceitos de microfinanças e microcrédito	19
1.2. O microcrédito como ação do poder público subnacional	21
1.3. A falta de estudos sobre as razões da adoção de programas públicos municipais de microcrédito	26
1.4. A falta de estudos sobre a disseminação de políticas públicas locais no Brasil	29
1.5. Objetivos da pesquisa	31
1.6. Metodologia de pesquisa	31
2. REVISÃO DA LITERATURA SOBRE DISSEMINAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	40
3. A INOVAÇÃO DO MICROCRÉDITO E SUA DISSEMINAÇÃO	47
3.1. Experiências de microfinanças que precederam as instituições de microcrédito	47
3.2. O contexto internacional da disseminação do microcrédito e das microfinanças	54
3.3. Disseminação do microcrédito no Brasil	56
3.4. Entrada de um novo ator: o poder público	59
3.4.1. Ações do governo federal	59
3.4.2. Ação de estados e municípios	65
3.5. As redes de instituições de microcrédito	68
3.6. Bancos Privados	70
3.7. Um quadro dos operadores de microcrédito no Brasil	71
4. OS MODELOS DE PROGRAMAS PÚBLICOS DE MICROCRÉDITO IMPLANTADOS NA RMSP	74
4.1. Programas que adotaram o arranjo institucional de Oscip com participação do poder público local	77
4.1.1. O Banco do Povo – Crédito Solidário	77
4.1.2. São Paulo Confia	87
4.2. O programa do modelo estatal: O Banco do Povo Paulista	97
4.3. Comparação da produtividade e perfil dos tomadores de crédito dos programas estudados.	107

5. ANÁLISE DOS FATORES QUE INFLUENCIARAM A DISSEMINAÇÃO DOS PROGRAMAS PÚBLICOS DE MICROCRÉDITO E A ESCOLHA DE MODELOS.	116
5.1. Fatores que influenciaram a disseminação de programas públicos de microcrédito	116
5.1.1. Existência de um problema comum a diferentes localidades	116
5.1.2. Percepção do problema: agenda governamental e de decisão local	126
5.1.3. Capacidade de uma política para resolver problemas	130
5.1.4. Acesso à informação e agenda	132
5.1.5. Estrutura institucional	138
5.1.6. Incentivos políticos	140
5.2. Fatores que influenciaram a escolha de modelos estatal ou Oscip com participação do poder público	145
5.2.1. Características da política: a capacidade de resolver problemas	145
5.2.2. Características da estrutura dos municípios e incentivos financeiros	147
5.2.3. A influência de fatores ideológicos na escolha de modelos	152
5.2.4. Afinidade político-partidária	155
6. CONCLUSÕES	160
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	165
ANEXO 1 - ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA MUNICÍPIOS COM PROGRAMAS DE MICROCRÉDITO	175
ANEXO 2 - RELAÇÃO DE PESSOAS ENTREVISTADAS	180
ANEXO 3 - INSTITUIÇÕES ASSOCIADAS À ABCRED	182
ANEXO 4 - OS PRINCÍPIOS-CHAVE DAS MICROFINANÇAS	184

Capítulo 1

Introdução

1. Introdução

Os governos municipais brasileiros passaram a adotar programas de microcrédito a partir do final da década de 1990, como um dos componentes integrantes de políticas de geração de trabalho e renda (IBAM, 2001, p.26). Constata-se uma rápida expansão das experiências municipais de microcrédito nesse período, bem como uma diversidade de modelos institucionais. Este trabalho tem como objetivo analisar os fatores que influenciaram a adoção desses programas por municípios, bem como contribuir para a análise da disseminação de políticas em nível subnacional de governo.

Esta Introdução do trabalho apresenta a importância de se estudar o processo de disseminação de programas públicos de microcrédito em nível subnacional, com destaque para a ausência de estudos sobre esse tema no Brasil. A Introdução expõe também a questão básica da pesquisa e a metodologia de trabalho.

O Capítulo 2 contém uma revisão da literatura teórica sobre disseminação de políticas públicas e a fundamentação da estrutura de análise adotada. São apresentadas as estruturas analíticas de pesquisas sobre disseminação de políticas públicas propostas por Marta Farah e Dolowitz e Marsh, cujas variáveis de análise são utilizadas na pesquisa.

O Capítulo 3 apresenta o contexto da disseminação dos programas de microfinanças e de microcrédito no mundo e no Brasil e a descrição dos principais atores envolvidos no desenvolvimento do microcrédito no país.

O Capítulo 4 contém uma descrição dos programas públicos de microcrédito implantados na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP).

O Capítulo 5 apresenta a análise de fatores que influenciaram a adoção dos programas de microcrédito pelos municípios da RMSP e do modelo estatal ou de “Oscip com participação do poder público”.

O Capítulo 6 apresenta as conclusões do trabalho.

1.1. Os conceitos de microfinanças e microcrédito

Primeiramente, serão apresentados os conceitos de microfinanças e microcrédito utilizados neste estudo. Não há consenso na literatura sobre a definição dos termos **microfinanças** e **microcrédito** (MONZONI, 2006, p. 23). Para autores como Marguerite Robinson (2001, p. 63), o termo **microfinanças** refere-se a serviços financeiros **voltados às pequenas atividades produtivas**, conforme a definição apresentada a seguir:

Serviços financeiros em pequena escala - principalmente crédito e poupança – proporcionados àqueles que se dedicam à agricultura, à pesca, àqueles que gerenciam pequenas empresas ou microempresas que produzem, reciclam, reparam ou vendem bens; pessoas que trabalham por um salário ou comissão; pessoas que obtêm receita alugando pequenas áreas de terra, veículos, animais de trabalho ou máquinas e ferramentas a outros indivíduos ou grupos em nível local, seja urbano ou rural.

Outro conceito de **microfinanças**, mais amplo, inclui serviços financeiros voltados à população de baixa renda, **não necessariamente para atividades produtivas**, conforme apresentado em uma publicação recente do Banco Central do Brasil:

Serviços financeiros adequados e sustentáveis para a população de baixa renda, tradicionalmente excluídas do sistema financeiro tradicional [...] (ALVES e SOARES, 2006, p. 28)

O termo **microcrédito** também é utilizado com diferentes significados. De um lado, alguns autores, como Nichter, Goldmark e Fiori (2002, p. 15), Barone (2002, p. 4), Monzoni (2006, p. 23), Aidan Hollis e Arthur Sweetman (1998, p. 1) associam essa atividade ao crédito oferecido às pessoas de baixa renda para **investimentos em atividades produtivas**. De outro, o conceito de **microcrédito** é utilizado para denominar serviços de crédito **sem a discriminação da sua finalidade**, como foi feito pelo Banco Popular do Brasil, em 2003 (MONZONI, 2006, p.24).

No Brasil, em período recente, segundo Mário Monzoni (2006, p. 23-26), instituiu-se a diferenciação entre 1) o **microcrédito**, que é o serviço de crédito para a população de baixa renda; 2) o **microcrédito produtivo**, que é o serviço de crédito de pequeno valor para atividades produtivas; e 3) o **microcrédito produtivo orientado**, definido como serviço de crédito para atividades produtivas, baseado no relacionamento personalizado entre a instituição de microcrédito e o empreendedor, por meio de agentes de créditos. O termo

microcrédito produtivo orientado foi cunhado pela Associação Brasileira de Gestores e Operadores de Microcrédito, Crédito Popular Solidário e entidades similares (Abcred) e adotado pelo governo federal (ALVES e THEDIM, 2006, p. 9) na lei que criou o **Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado**¹ (PNMPO) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), que define:

O **microcrédito produtivo orientado** é 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 (BRASIL, 2005, p. 1).

A principal diferença entre **microcrédito produtivo** e **microcrédito produtivo orientado** é, portanto, a metodologia de concessão do crédito, que, no caso do microcrédito produtivo orientado, é baseada no relacionamento direto com os empreendedores, o que é realizado pela figura do agente de crédito, profissional especialmente capacitado para análise de empréstimos e orientação do empreendedor.

O Esquema 1.1. apresenta um quadro conceitual que define **microfinanças** como o conceito mais amplo, que contempla todos os serviços financeiros voltados à população de baixa renda, e **microcrédito produtivo orientado** como o mais específico, caracterizado pelos serviços de crédito para atividades produtivas, com uso de metodologia baseada na ação de agentes de crédito.

¹ Instituído pela Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005.

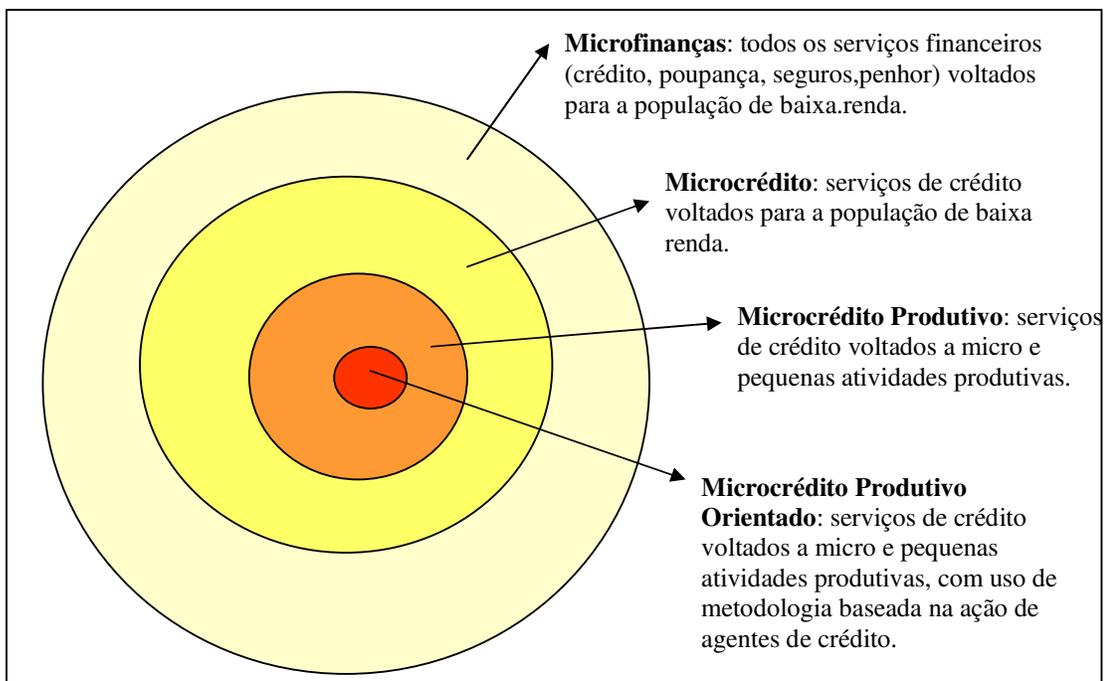


Figura 1.1. – Conceito de microfinanças, microcrédito, microcrédito produtivo, microcrédito produtivo orientado

Fonte: Adaptado de Alves e Soares, 2006. Elaboração própria.

Neste trabalho, a partir de agora, utilizaremos o termo **microcrédito** conforme a definição do **PNMPO de microcrédito produtivo orientado**, que associa o crédito a finalidades produtivas de pequeno porte, orientado por agente de crédito, e **microfinanças** como os serviços financeiros destinados à população de baixa renda.

1.2. O microcrédito como ação do poder público subnacional

A partir de meados da década de 1990, estados e municípios passaram a realizar operações de microcrédito no Brasil. Antes disso, as instituições que ofereciam microcrédito eram organizações não governamentais sem fins lucrativos (ONGs), com apoio de agências de fomento (IBAM, 2001. p. 26; ALVES e THEDIM, 2006, p. 8) e cooperativas de crédito, de âmbito rural, que haviam se especializado em realizar pequenos créditos para atividades produtivas de pessoas que não tinham acesso ou tinham muita dificuldade de acesso ao sistema financeiro formal no Brasil.

Estados e municípios criaram programas de microcrédito em duas modalidades institucionais: 1) **programas estatais**, ou seja, operados pelo próprio poder público; e 2) programas desenvolvidos em associação com entidades não governamentais sem fins lucrativos.

Entre os **programa estatais**² criados desde então incluem-se: 1) o Banco do Povo Paulista, criado em 1998, presente em 433 municípios do estado de São Paulo em janeiro de 2007³; 2) o Banco do Povo de Goiás, criado em 1999, presente em 226 municípios em julho de 2005; 3) o Programa Nosso Crédito⁴, do governo do estado do Espírito Santo, criado em 2003, presente em 55 municípios em fevereiro de 2007.

Entre os programas que são **operacionalizados em parceria com ONGs e Oscips**⁵, apresentam-se, como exemplo⁶, aqueles associados à Associação Brasileira dos Dirigentes e Gestores de Programas de Microcrédito, Crédito Popular Solidário e entidades similares (Abcred⁷), listados na Quadro 1.1.

² Não há um levantamento do universo de programas estatais no Brasil.

³ Relatório Gerencial de 31 de janeiro de 2007 – Banco do Povo Paulista.

⁴ Governo do estado do Espírito Santo, 2007. *Nossocrédito*. Disponível em <http://www.es.gov.br/site/governo/nosso_credito.aspx>. Acesso em: 22. fev. 2007.

⁵ Durante os anos 1970, 1980 e 90 o microcrédito foi realizado por ONGs, apoiadas por instituições internacionais, embora a prática de crédito com taxas de juros acima de 12% ao ano fosse uma atividade autorizada apenas para instituições financeiras, de acordo com a Lei da Usura, Decreto nº. 22.626, de 07 de abril de 1933. A Lei nº. 9.790/99 de 23 de março de 1999 (Art. 3º, Inciso IX) criou a figura jurídica de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), que permitia que ONGs que obtivessem essa qualificação pudessem operar microcrédito. A Medida Provisória Medida Provisória nº 1.965-11/00 de 03 de Fevereiro de 2000 autorizou às OSCIPs operarem sem sofrerem sanções com base na Lei da Usura, algo que juridicamente só se concretiza com a edição da Medida Provisória nº. 2.172-32, de 23 de Agosto de 2001 (Art. 4º, Inciso III)..

⁶ Não há um levantamento do universo de programas de estados e municípios implementados por associações sem fins lucrativos no Brasil. O Sebrae Nacional está realizando um Mapeamento Censitário de Operadores de Microfinanças no Brasil, com data de conclusão prevista para maio de 2007.

⁷ A Abcred, criada em 2001, é a maior associação de operadores de microcrédito sem fins lucrativos no país e contava com um quadro de 55 instituições associadas em dezembro de 2006.

Nome e sigla	Estado/Município	Fundação	Partido Político
ICC ⁽¹⁾ Portosol	Porto Alegre – RS	1996	PT
Banco do Povo – Crédito Solidário	Santo André Mauá Diadema Ribeirão Pires	1997 2002 2003 2003	PT
Casa do Empreendedor	Londrina – PR	1997	PDT
ICC ⁽¹⁾ – Blusol	Blumenau – SC	1997	PT
ICC ⁽¹⁾ Conquista Solidária	Vitória da Conquista – BA	1997	PT
Associação Comunitária de Crédito do Vale do Aço - Banco Popular	Ipatinga – MG	1998	PT
Assoc. de Crédito Popular Banco do Povo	Belo Horizonte – MG	1999	PSB
Banco do Povo de Goiás	Estado de GO	1999	PSDB
Banco do Povo – MS	Estado do MS	1999	PT
Banco do Povo – Recife	Recife – PE	2001	PT
Casa do Microcrédito – SC	Tubarão – SC	2001	PSDB
ICC ⁽¹⁾ Central – RS	Santa Maria – RS	2001	PT
ICC ⁽¹⁾ Itabuna Solidária	Itabuna – BA	2001	PT
ICC ⁽¹⁾ da Região Sul	Pelotas – RS	2001	PT
São Paulo Confia	São Paulo – SP	2001	PT
Banco do Povo – Nova Ipixuna	Nova Ipixuna – PA	2002	PT
Banco Popular da Mulher – Campinas	Campinas – SP	2002	PT
ICC ⁽¹⁾ – Médio Alto Uruguai e Celeiro	Frederico Wesphalen – RS	2002	PP
ICC ⁽¹⁾ Serra Gaúcha	Caxias do Sul – RS	2002	PT

Quadro 1.1. - Programas de microcrédito operacionalizados por Oscips que possuem no quadro de associados estados ou municípios, afiliadas à Abcred, ordenados por ano de fundação.

Fontes: Abcred. Disponível em <www.abcred.org.br>. Acesso em 31. dez. 2006; Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em <www.tse.gov.br>. Acessado em: 30. dez. 2006.

Notas: (1) Instituição Comunitária de Crédito.

Um estudo realizado pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam) em 2001, “*Perspectivas de Expansão das Microfinanças no Brasil: Marco Legal, Capitalização e Tecnologia*”, destaca a importância dos governos locais na expansão do microcrédito no país:

No Brasil, as novas modalidades de financiamento⁸ **têm como seu centro articulador a ação de ONGs ou de Prefeituras em programas de geração de trabalho e renda.** Trata-se de um processo que se vem caracterizando por mudanças nos padrões culturais dos grupos envolvidos, presença de instituições flexíveis de financiamento e capacitação, vontade política de

⁸ O texto refere-se ao **microcrédito produtivo orientado** como modalidade alternativa de financiamento.

alguns governos, integração entre os agentes públicos e privados, além das inovações nas formas de gestão e organização dos empreendimentos. De modo geral, **o principal ator que vem impulsionando esse processo ainda é o setor público, notadamente as prefeituras municipais.** (IBAM, 2001. p.27) (Grifo nosso.)

Ao olhar a RMSP, a maior região metropolitana do país, verifica-se que 37 dos seus 39 municípios implementaram programas de microcrédito nos últimos oito anos. Os únicos municípios que ainda não implantaram um programa de microcrédito são Francisco Morato e Franco da Rocha, embora já tenham assinado, em junho de 2006, um convênio com a Sert para implantação de uma unidade do Banco do Povo Paulista.

O Gráfico 1.1. apresenta a porcentagem cumulativa de municípios da RMSP que contam com programas públicos de microcrédito. Observa-se, no período de 1998 a 2006, o rápido crescimento da porcentagem de municípios que adotaram programas de microcrédito, especialmente nos anos 2001, 2002, 2005 e 2006. Em menos de dez anos, a porcentagem de municípios que adotou programas de microcrédito foi de 3% em 1998 a 95% em 2006.

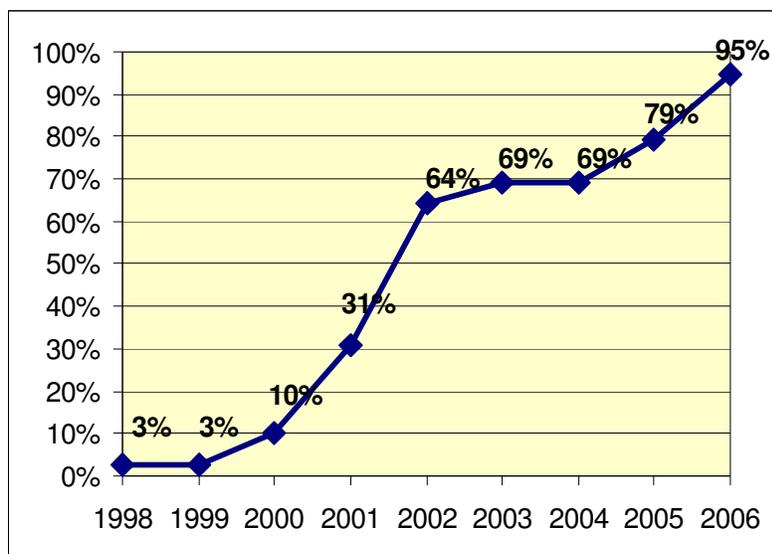


Gráfico 1.1. – Porcentagem cumulativa de municípios que implementaram programas de microcrédito

Fonte: Banco do Povo Paulista, São Paulo Confia e Banco do Povo - Crédito Solidário.

O Gráfico 1.2. apresenta o número de prefeituras municipais da RMSP que adotaram programas de microcrédito a cada ano do período de 1998 a 2006. Pode-se observar um

grande número de programas de microcrédito ligados a prefeituras da RMSP criado nos anos 2001, 2002, 2005 e 2006.

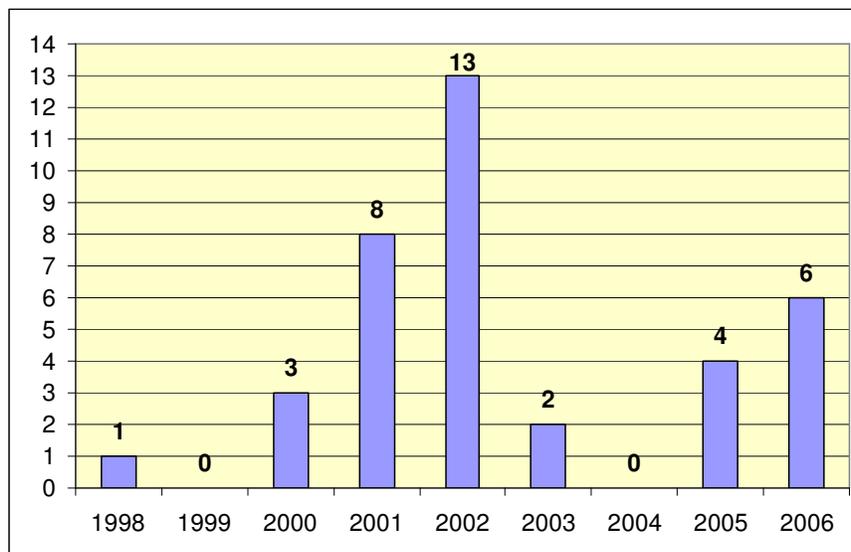


Gráfico 1.2. – Municípios que inauguraram programas de microcrédito na RMSP

Fontes: Banco do Povo Paulista, São Paulo Confia, Banco do Povo – Crédito Solidário.

Dentre esses programas identificam-se dois modelos institucionais:

- a) **Oscip**: Programas operados por Oscips com participação societária de prefeituras municipais e organizações privadas. Na RMSP atuam as Oscips **Banco do Povo – Crédito Solidário**⁹, que tem participação das prefeituras municipais de Santo André, Diadema, Mauá e Ribeirão Pires, e **São Paulo Confia**¹⁰, que tem a participação da prefeitura do município de São Paulo.
- b) **Estatal**: Modelo operado diretamente por prefeituras municipais em parceria com o estado de São Paulo, o **Banco do Povo Paulista**. Esse modelo foi adotado por 33 municípios da RMSP.

⁹ O Banco do Povo – Crédito Solidário foi criado como uma ONG em 1998, e obteve o título de Oscip no ano 2000.

¹⁰ O São Paulo Confia foi criado com uma ONG em 2001 e obteve o título de Oscip em 2002.

Algumas questões emergem a partir da observação da presença de programas municipais de microcrédito em quase todos os municípios da RMSP e da diversidade institucional desses programas:

1. **Quais fatores influenciaram a adoção de programas de microcrédito pelas prefeituras municipais nos últimos anos?**
2. **Quais fatores influenciaram na opção por um dos modelos de programas públicos de microcrédito: estatal e de Oscip?**

1.3. A falta de estudos sobre as razões da adoção de programas públicos municipais de microcrédito

Até o momento, os estudos sobre os programas de microcrédito no país não abordaram diretamente o processo de disseminação desse tipo de programa em governos subnacionais, apesar da importância da atuação das prefeituras municipais na expansão do microcrédito no país na última década.

Diversos estudos discutem aspectos da penetração do microcrédito no mercado brasileiro como estimativas da demanda e oferta de microcrédito, características dos tipos de instituições de microcrédito e possíveis obstáculos ao crescimento do setor. Dentre eles podem ser citados os estudos realizados pelo BNDES (GOLDMARK, POCKROSS, VECHINA, 2000; NICTER, GOLDMARK, e FIORI, 2002), pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM, 2001), pelo Banco Mundial (KUMAR, 2005), por Francisco Barone (2004) e pela OIT (2002), por Alves e Thedim (2006). Esses estudos abordam fatores a serem considerados na análise da disseminação das experiências de microcrédito de estados e municípios, tais como:

- **dificuldade do sistema financeiro tradicional em atender à população de baixa renda** (ALVES e THEDIM, 2006, p. 2.; ALVES e SOARES, 2006, p. 30:);
- **relação entre altas taxas de inflação e dificuldade de criar programas de microcrédito** (NICTER, GOLDMARK e FIORI, 2002, p. 9; GOLDMARK,

POCKROSS e VECHINA, 2000, p. 7; BARONE, 2004, p. 3);

- **acesso ou falta de acesso a recursos financeiros para o desenvolvimento de instituições de microcrédito** (ALVES e THEDIM, 2006, p. 28; RIBEIRO e CARVALHO, 2006, p. 93);
- **falta de um efeito-demonstração:** a falta de um exemplo de instituição em termos de escala e resultados financeiros que servisse como estímulo à criação de outras instituições (NICTER, S, GOLDMARK e FIORI, 2002, p. 30).

Esse conjunto de estudos, entretanto, não aborda questões sobre o processo de expansão dos programas de microcrédito no que se refere às decisões de gestores de governos subnacionais de adoção desse tipo programa.

Outro conjunto de textos trata das mudanças do marco regulatório do setor, que sofreu diversas modificações ao longo da última década. O recente estudo do Banco Central – “*Microfinanças: democratização do crédito no Brasil, a atuação do Banco Central*”, traz um resumo das mudanças na legislação, estimativas do tamanho do setor e características dos programas existentes (ALVES e SOARES, 2006). A dissertação de mestrado “Regulação do Microcrédito e das Microfinanças”, de Juliana Ortolani (2005), apresenta discussões sobre a regulação dessa atividade.

Dentre os estudos sobre microcrédito, alguns voltaram-se para aspectos econômicos, como a possibilidade de sustentabilidade financeira dos programas, incluídos estudos sobre inadimplência, rentabilidade, indicadores de desempenho e as metodologias de concessão de crédito e o funcionamento de grupos solidários. Dentre eles podem ser citados alguns estudos de caso ou estudos comparativos do funcionamento e desenvolvimento de instituições, como, por exemplo, uma dissertação sobre o Programa Crediamigo (MOURA, 2003), do Banco do Nordeste; uma dissertação sobre a redução da inadimplência do Banco do Povo de Santo André (ALVES, 2001), e um estudo sobre a racionalidade econômica dos grupos solidários (MOREIRA e ABRAMOVAY, 2005).

Outro conjunto de textos trata dos impactos do microcrédito. Entre esses, podem ser citados uma pesquisa do Dieese realizada em 2003¹¹ com clientes de uma instituição de microcrédito localizada no município de São Paulo e um estudo do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap) com instituições que operam na Região Metropolitana de São Paulo (COELHO, 2003). A tese de doutorado defendida por Mário Monzoni (2006) no Curso de Administração Pública e Governo da FGV-Eaes, “Impacto em Renda do Microcrédito”, utiliza métodos econométricos para isolar o efeito do acesso ao crédito na renda dos clientes da instituição São Paulo Confia, localizada no município de São Paulo. Outro estudo faz uma comparação entre os impactos observados na renda dos clientes de instituições brasileira e chilenas, utilizando dados de renda média obtidos de pesquisas oficiais de grupos com características similares às dos clientes (AROCA, 2002).

Alguns estudos como os de Ricardo Abramovay (2002 e 2004) e do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM, 2001) relacionam os programas de microcrédito com aspectos do desenvolvimento local¹². Abramovay (2002) entende que o microcrédito deve fazer parte de um conjunto articulado de políticas de promoção do desenvolvimento local e que o sucesso dessas iniciativas depende da sua capacidade de integração com as redes sociais. Estudos do Ibam (2000 e 2001) analisam como as políticas de microcrédito se inserem num contexto mais amplo de ações presentes em um território. O estudo “*Fundos de financiamento e custeio do crédito de médio e longo prazo ao desenvolvimento local*”, em elaboração por José Caetano Lavorato Alves e Manuel Thedim (2006), apresenta os programas de microcrédito como componente de políticas de desenvolvimento local.

Já são vários os estudos de casos sobre programas públicos de microcrédito, os quais apresentam o histórico, as características de operação e os resultados dos programas selecionados. Entre os estudos que abordam programas em nível subnacional encontram-se o de Teixeira (1998), o de Alves *et al.* (2003) e o de Fernandes (2002). O estudo de Cacciamali e Braga (2002) apresenta uma análise comparativa de programas federais, estaduais e

¹¹ Estudo realizado por meio de Carta de Acordo assinada entre a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO) e o Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (Dieese), no âmbito do Projeto Desenvolvimento Solidário Geração de Renda e Ocupação do Município de São Paulo (UTF/BRA/059/BRA)

¹² “O desenvolvimento econômico, no âmbito local, expressa uma estratégia de integração econômica. É um processo de articulação social que visa à inserção de todos os segmentos sociais em novas dinâmicas econômicas, políticas e culturais” (IBAM, 2001. p. 47).

municipais de microcrédito. Tais estudos não têm foco na disseminação desses programas, mas no seu funcionamento.

Verifica-se uma lacuna nessa breve revisão bibliográfica: o estudo sobre o **processo de disseminação das políticas e programas públicos de microcrédito no âmbito dos municípios brasileiros**. O estudo dessa questão ajudará a compreender quais são os fatores que influenciam a adoção ou não de programas de microcrédito pelos municípios; quais aspectos dos programas implementados se referenciam em experiências anteriores ou de outros lugares, e o desenvolvimento dessas experiências.

1.4. A falta de estudos sobre a disseminação de políticas públicas locais no Brasil

Para subsidiar a análise do processo de disseminação de programas públicos de microcrédito em municípios foi feito um levantamento sobre estudos de disseminação de outras políticas locais no Brasil, com o objetivo de conhecer sua base teórica e de “dialogar” com as questões tratadas por esse campo de estudo.

Os primeiros estudos sobre disseminação de políticas em nível subnacional no Brasil foram: 1) a dissertação de mestrado de Verônica Paulics (2003), que analisa a disseminação do Programa Renda Mínima; 2) o estudo de Brian Wampler (2004), sobre a expansão dos Programas de Orçamento Participativo em nível municipal; 3) o estudo de Natasha Sugiyama (2004), que analisa a disseminação dos programas Bolsa Família e Programa Saúde da família nos municípios brasileiros; 4) o artigo “*Dissemination of innovative cases: learning from sub-national programs in Brazil*” de Marta Farah (2005), que propõe uma estrutura de análise para a disseminação de políticas públicas em contexto subnacional; 5) o artigo “*Dissemination of local government’s policies and programs in Brazil – The contribution of the public management and citizenship program*” no qual Farah (2006a) analisa aspectos da disseminação de políticas públicas locais inovadoras a partir do Banco de Dados do Programa Gestão Pública e Cidadania, desenvolvido pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getulio Vargas (FGV-Eaesp) e pela Ford Foundation, com apoio do BNDES; e 6) a dissertação intitulada “*Trends in policy transfer in local governments in Brazil*”, de Andréas Manosalva (2006), defendida na Universidade do Texas em Austin,

analisa processos de disseminação de políticas públicas em nível municipal no contexto da descentralização das políticas.

Em dezembro de 2006, o X Colóquio de Poder Local contou com uma sessão sobre Disseminação, no qual foram apresentados, dentre outros, os seguintes trabalhos: “*Disseminação de inovações e políticas públicas e espaço local*” e “*Disseminação de Políticas Públicas e Programas Governamentais no Nível Subnacional de Governo*”, de Marta Farah, nos quais a autora retoma e estrutura analítica por ela proposta, apresenta o campo de pesquisa sobre disseminação e propõe uma agenda de pesquisa; “*Disseminação de Inovações em Gestão Local*”, de Veronika Paulics, no qual a autora apresenta a abordagem de Bruno Latour de análise sobre o processo de disseminação de inovações; “*Descentralização e pacto federativo do ponto de vista dos saberes locais: os dez anos do Programa Gestão Pública e Cidadania*”, de Marco Antônio Carvalho Teixeira e “*10 anos das Experiências de Desenvolvimento Socioeconômico do Banco de Dados do Programa Gestão Pública e Cidadania*”, de Ricardo Bresler e Fernando Burgos Pimentel dos Santos, que descrevem e mapeiam inovações de governos subnacionais; “*Apontamentos sobre o trabalho teórico para afirmar Barcelona como um modelo de planejamento urbano*”, de Pedro Novais, no qual o autor analisa o processo de disseminação de modelos de gestão de planejamento urbano da cidade de Barcelona.

Em seu estudo sobre a disseminação dos programas de orçamento participativo no Brasil, Brian Wampler (2004) constata que o estudo de disseminação de políticas em contexto subnacional é ainda um campo de pesquisa em construção em democracias recentes. Nas suas palavras:

Enquanto existe uma literatura bem desenvolvida sobre difusão de políticas públicas entre os estados norte americanos ou entre nações, nós sabemos muito pouco sobre os processos que podem levar à difusão entre unidades subnacionais nas novas democracias na América Latina, Europa Oriental, Ásia e África (Barry e Barry, Simmons e Elkins apud Wampler, 2004. p.4.) (Nossa tradução).

A falta de estudos sobre disseminação de programas públicos de microcrédito no Brasil e o pequeno número de estudos existentes sobre disseminação de políticas públicas reforça existência de um campo ainda em construção para o qual este estudo pretende contribuir.

1.5. Objetivos da pesquisa

O objetivo deste trabalho é contribuir para a compreensão dos fatores que influenciam o processo de disseminação dos programas de microcrédito em municípios brasileiros, a partir do estudo de experiências de municípios da RMSP e, ao mesmo tempo, fornecer contribuições para a construção do campo de conhecimento de disseminação de políticas públicas em contextos subnacionais.

A questão básica de pesquisa proposta é: **Quais fatores influenciaram a adoção de programas de microcrédito nos municípios da RMSP?**

Uma segunda questão de pesquisa decorre da primeira: **Quais fatores influenciaram a adoção de determinados modelos de programas de microcrédito pelos municípios da RMSP?**

1.6. Metodologia de pesquisa

A pesquisa tem caráter explicativo, baseada em procedimentos metodológicos qualitativos. Adotou-se como ponto de partida teórico a estrutura analítica de disseminação de inovações em políticas públicas proposta por Marta Farah (2005 e 2006b), a qual será apresentada no Capítulo 2, dada sua ênfase no papel dos atores locais na adoção de políticas, uma vez que as questões de pesquisa remetem à decisão de implementação de políticas em nível local. A partir da interpretação dos dados obtidos por meio de entrevistas com atores locais, são analisados os fatores que influenciaram a adoção de programas de microcrédito e suas formas de operacionalização.

Com base na revisão da literatura sobre disseminação de políticas públicas e sobre os programas municipais de microcrédito da RMSP, foi elaborado um roteiro (ver Anexo 1) que orientou entrevistas com pessoas envolvidas na formulação e implementação de programas de microcrédito.

A elaboração do roteiro teve como base as categorias analíticas propostas por Farah (2005 e 2006b), que são apresentadas no capítulo 2.

A análise dos dados se fez conforme o método proposto pela abordagem de pesquisa qualitativa “*Grounded Theory Research*” (CORBIN e STRAUSS, 1990). Foram analisados os dados logo após cada entrevista ou coleta, o que permitiu a inclusão de novas categorias de análise, conceitos ou perguntas para as entrevistas subsequentes.

A escolha de municípios da RMSP para a realização da pesquisa deve-se em primeiro lugar ao grande número de programas de microcrédito nesta região e à rápida disseminação desse tipo de programa, conforme se demonstra no Gráfico 1.1. Em segundo lugar, à existência de uma diversidade de arranjos institucionais entre os programas implementados. Em terceiro lugar, à diversidade de dimensão dos municípios e de partidos políticos no poder na região. Finalmente, à maior facilidade de acesso e ao baixo custo para a realização das entrevistas.

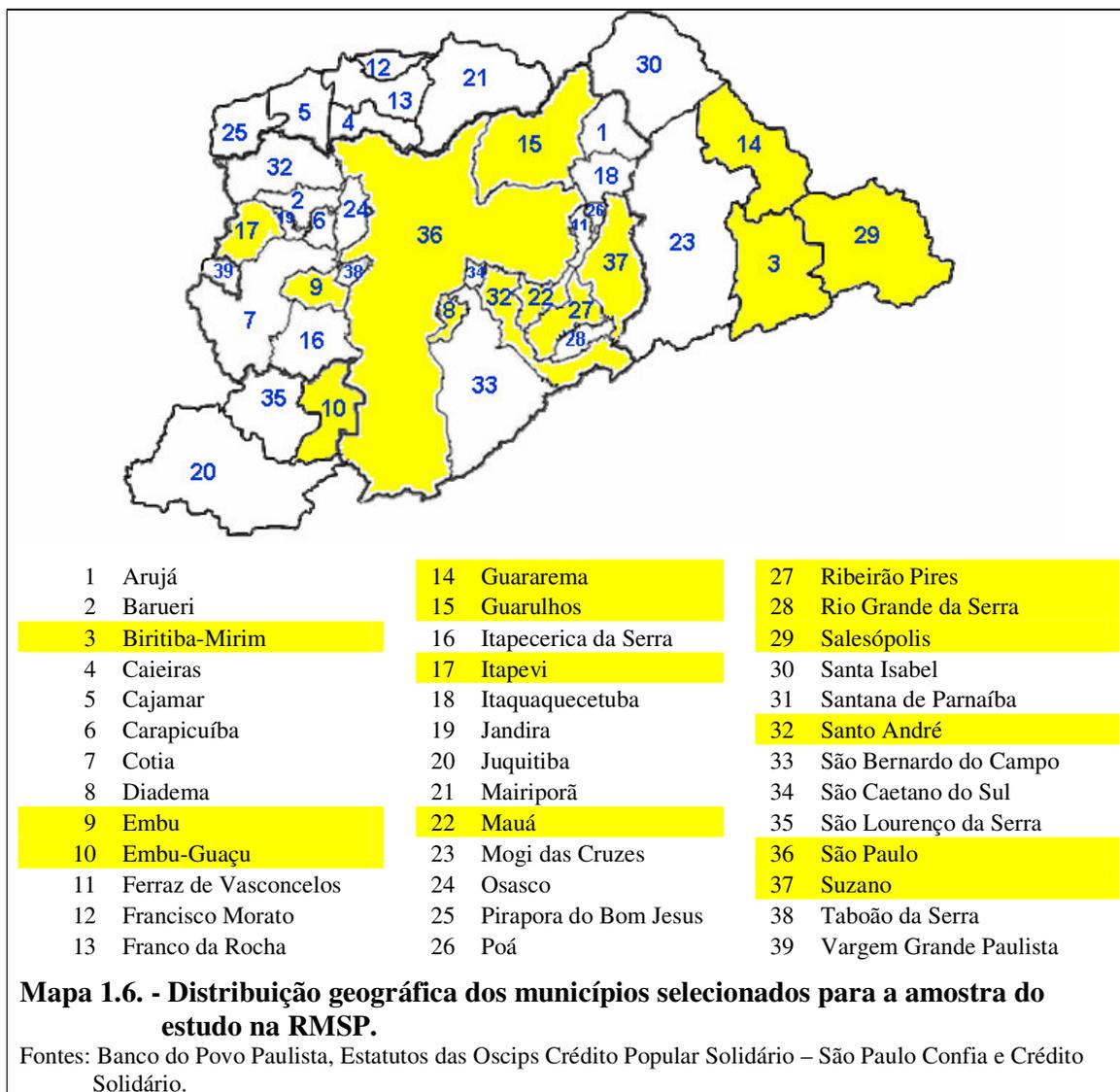
A Tabela 1.6.a. apresenta uma lista dos 38 programas de microcrédito implementados em 37 municípios da RMSP. Estão destacados com tarjas os programas selecionados para a amostra deste estudo. O Mapa 1.6. apresenta a distribuição geográfica dos municípios selecionados para amostra.

Tabela 1.6.a. - Relação dos governos municipais que inauguraram programas de microcrédito, tipo de modelo institucional adotado, partido que inaugurou o programa e ano de inauguração

Município	Arranjo institucional do programa de microcrédito	Partido que inaugurou o programa de microcrédito	População em 2005 (IBGE)	Ano de inauguração do programa de microcrédito
Santo André	OSCIP	PT	669.592	1998
São Paulo	OSCIP	PT	10.927.985	2001
Mauá	OSCIP	PT	406.242	2002
Diadema	OSCIP	PT	389.503	2003
Ribeirão Pires	OSCIP	PT	116.677	2003
Itapecerica da Serra	Estatal	PSDB	157.280	2000
Itapevi	Estatal	PSDB	196.551	2000
São Bernardo do Campo	Estatal	PSDB	788.560	2000
Carapicuíba	Estatal	PSDB	382.772	2001
Embu-Guaçu	Estatal	PPS	69.847	2001
Itaquaquecetuba	Estatal	PMDB	340.596	2001
Mogi das Cruzes	Estatal	PSDB	365.993	2001
Osasco	Estatal	PTB	705.450	2001
São Caetano do Sul	Estatal	PTB	134.295	2001
Suzano	Estatal	PFL	272.452	2001
Barueri	Estatal	PFL	256.824	2002
Embu	Estatal	PT	240.037	2002
Guararema	Estatal	PSDB	24.374	2002
Guarulhos	Estatal	PT	1.251.179	2002
Jandira	Estatal	PT	110.045	2002
Juquitiba	Estatal	PFL	30.525	2002
Mairiporã	Estatal	PPS	72.750	2002
Pirapora do Bom Jesus	Estatal	PFL	15.176	2002
Rio Grande da Serra	Estatal	PT	41.596	2002
Santa Isabel	Estatal	PFL	47.352	2002
Santana de Parnaíba	Estatal	PFL	98.050	2002
São Lourenço da Serra	Estatal	PSDB	15.139	2002
Arujá	Estatal	PMDB	72.694	2005
Caieiras	Estatal	PSDB	91.365	2005
Ferraz de Vasconcelos	Estatal	PSB	171.329	2005
Vargem Grande Paulista	Estatal	PSDB	43.217	2005
Biritiba-Mirim	Estatal	PSDB	28.926	2006
Cajamar	Estatal	PPS	61.427	2006
Cotia	Estatal	PSDB	175.008	2006
Poá	Estatal	PTB	108.017	2006
Salesópolis	Estatal	PL	16.235	2006
São Paulo ⁽¹⁾	Estatal	PFL	10.927.985	2006
Taboão da Serra	Estatal	PSB	221.176	2006

Fontes: IBGE PNAD/2005, Superior Tribunal Eleitoral, Relatórios Gerenciais do Banco do Povo Paulista, Estatutos das Oscips São Paulo Confia e Crédito Solidário.

Nota: (1) O município de São Paulo aparece duas vezes por ter implementado em gestões diferentes programas de microcrédito com diferentes arranjos institucionais.



Como mostra a tabela 1.6.a, a seleção da amostra de governos pesquisados baseou-se nos seguintes critérios:

- diversidade de arranjos institucionais adotados;
- diversidade de partidos políticos que inauguraram os programas;
- diversidade de tamanho dos municípios em termos populacionais; e
- período em que foi implantado o programa.

Apresentam-se a seguir os municípios selecionados por critério.

a) Diversidade de arranjos institucionais adotados

Foram selecionados municípios que adotaram um dos dois modelos de arranjos institucionais de programas encontrados na RMSP: estatal, representado nessa região pelo Programa Banco do Povo Paulista, e Oscip, com participação do poder público (municípios sócios do Banco do Povo - Crédito Solidário e do São Paulo Confia).

Dentre os 33 municípios que adotaram o programa Banco do Povo Paulista foram selecionados nove: Biritiba-Mirim, Embu, Embu-Guaçu, Guararema, Guarulhos, Itapevi, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Salesópolis, Santo André, São Paulo e Suzano.

Dentre os cinco municípios que adotaram o modelo institucional Oscip, quatro foram selecionados: São Paulo, que participa da Oscip São Paulo Confia, e Mauá, Ribeirão Pires e Santo André, que participam da Oscip Banco do Povo – Crédito Solidário.

b) Diversidade de partidos políticos que inauguraram os programas de microcrédito

Tabela 1.6.b. – Comparação entre o universo de governos municipais que inauguraram programas de microcrédito e os selecionados para a amostra

Partidos	Nº. De governo municipais que inauguraram programas de microcrédito	Nº. de governos municipais selecionadas para amostra
PSDB	11	3
PT	9	7
PFL	7	2
PPS	3	1
PTB	3	0
PMDB	2	0
PSB	2	0
PL	1	1
Total	38	14

Fonte: Relatórios Gerenciais do Banco do Povo Paulista e entrevistas com gestores do Banco do Povo – Crédito Solidário e de São Paulo Confia

Foram selecionados para amostra governos de cinco dentre os oito partidos que implementaram programas de microcrédito, conforme se mostra na Tabela 1.6.b. Foram selecionados para a amostra um maior número de governos cujos partidos implementaram o mais de programas de microcrédito, a saber: o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido da Frente Liberal (PFL). O maior número de casos selecionados de governos do PT se deve à necessidade de atender aos outros

critérios de seleção, uma vez que governos petistas adotaram programas com diferentes modelos institucionais em municípios de diferentes tamanhos populacionais.

Tabela 1.6.c. - Governos do PT que inauguraram programas de microcrédito, modelo institucional e população em 2005.

Faixa de população em 2005	Estatal	Oscip
Até 50 mil	Rio Grande da Serra	
De 100 a 200 mil	Jandira	Ribeirão Pires
De 200 a 500 mil	Embu	Diadema e Mauá
De 500 mil a 1 milhão		Santo André
Acima de 1 milhão	Guarulhos	São Paulo

Fontes: IBGE PNAD/2005. Banco do Povo Paulista, Banco do Povo - Crédito Solidário e São Paulo Confia.

As experiências de São Paulo e Guarulhos foram selecionadas por serem do modelo estatal e de Oscip implantadas em municípios com mais de 1 milhão de habitantes. A de Santo André, por ter sido o primeiro município da RMSP a implantar programas de microcrédito. A de Rio Grande da Serra foi selecionada por ser este o único município governado pelo PT na região do Grande ABC a adotar o modelo estatal. Mauá e Ribeirão Pires foram selecionados com objetivo de compreender a expansão do Banco do Povo no ABC. Finalmente, o município do Embu foi selecionado para atender a critério de faixa populacional no modelo estatal.

c) Diversidade de municípios em termos populacionais

Foram selecionados governos de municípios de diversos tamanhos populacionais, conforme se apresenta na Tabela 1.6.d.

Tabela 1.6.d. – Comparação entre o número de municípios que adotaram programas de microcrédito do modelo estatal e do modelo Oscip e dos selecionados para a amostra segundo a população do município.

Número de habitantes em 2005	Municípios que adotaram o modelo estatal	Amostra de municípios que adotaram o modelo estatal	Municípios que adotaram o modelo Oscip	Amostra de municípios que adotaram o modelo Oscip
até 50 mil	8	4	0	0
De 100 a 200 mil	9	1	1	1
De 200 a 500 mil	7	2	2	1
De 50 a 100 mil	6	1	0	0
De 500 mil a 1 milhão	2	0	1	1
Acima de 1 milhão	2	2	1	1
Total	34	10	5	4

Fontes: IBGE –PNAD/2005; Relatórios Gerenciais do Banco do Povo Paulista e entrevistas com gestores do Banco do Povo – Crédito Solidário e de São Paulo Confia

d) Diversidade dos programas de microcrédito implementados, segundo período de implantação

Tabela 1.6.e – Comparação entre o universo de governos que implementaram programas de microcrédito em cada período de gestão e os selecionados para a amostra.

Período da gestão municipal	Nº. de governos que implementaram o modelo estatal	Amostra do modelo estatal	Nº. de governos municipais que implementaram o modelo Oscip	Amostra do modelo Oscip
1997-2000	3	1	1	1
2001-2004	19	6	4	3
2005-2008	12	3	0	0
Total	34	10	5	4

Fonte: Relatórios Gerenciais do Banco do Povo Paulista e entrevistas com gestores do Banco do Povo – Crédito Solidário e de São Paulo Confia.

Nota: O município de São Paulo é contado na amostra dos dois modelos institucionais.

Foram selecionados para a amostra governos dos três períodos de governo de 1997 a 2006, que implementaram programas de modelo estatal e de Oscip.

As pessoas entrevistadas

Foram selecionadas para entrevistas pessoas que participaram da formulação e implementação de programas de microcrédito nos municípios, tais como prefeitos, secretários, diretores, gestores de programas municipais, e agentes de crédito. Também foram realizadas entrevistas com os formuladores e gestores do Banco do Povo Paulista no governo do estado de São Paulo.

Por fim, também foram entrevistados profissionais que tiveram atuação relevante na história do microcrédito no Brasil, como: a) Valdi Dantas, pelo papel que desempenhou na criação de diversas organizações de microcrédito e por ter sido o coordenador do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, criado em 2005 pelo Ministério do Trabalho no governo federal, e que hoje atua como consultor; e 2) Evanda Burtet Kwitko, por ter participado da capacitação dos agentes de crédito de todos os programas implementados na RMSP.

A Tabela 1.6.f. apresenta a relação resumida de pessoas entrevistadas por função exercida, cujo detalhamento é apresentado no **Anexo 2**.

Tabela 1.6.f – Perfil dos entrevistados

Função	Número
Prefeitos	2
Secretário estadual	1
Secretários municipais	8
Diretores de departamento	2
Gerentes de programas de microcrédito	5
Assessores técnicos de governos municipais	7
Agentes de crédito	7
Consultores	2
Total	34

Fonte: Elaboração própria

Após a realização de cada entrevista, foi feita a análise dos dados obtidos e a referenciação desses dados à teoria de disseminação adotada. Esse esforço analítico contribuiu para a revisão dos roteiros de entrevista, bem das próprias categorias analíticas adotadas, e permitiu o aprofundamento ou a inclusão de novas questões nas entrevistas subsequentes. Ao final das entrevistas, foi realizada a análise do conjunto de dados obtidos, os quais serviram como principal fonte de informação para a análise de fatores que influenciaram a adoção de programas de microcrédito em nível municipal.

Capítulo 2

Revisão da literatura sobre disseminação de políticas públicas

2. Revisão da literatura sobre disseminação de políticas públicas

Para a análise da disseminação de programas municipais de microcrédito, buscaram-se referências teóricas na literatura sobre disseminação de políticas públicas. Dentre os termos encontrados na literatura para denominar o “**processo de disseminação**”, incluem-se: “disseminação” (FARAH, 2005 e 2006b), “transferência” (DOLOWITZ e MARSH, 1996), “difusão” (WALKER, 1969), e “translação” (LATOURE, 2000; PAULICS, 2004), entre outros. Esses termos referem-se basicamente ao mesmo fenômeno, definido por Dolowitz e Marsh (1996, p. 344):

Transferência [...] é o processo pelo qual o conhecimento sobre políticas, arranjos institucionais, instituições etc. de um tempo ou local determinado são utilizados no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos, instituições etc. em um outro tempo ou local (Tradução nossa).

Dolowitz e Marsh (op. cit.) propõem uma estrutura de análise baseada em um conjunto de questões, as quais são apresentadas a seguir.

A primeira pergunta proposta pelos autores é: **por que há o engajamento na transferência de políticas?** Os autores identificam três tipos de motivação para o engajamento na adoção de políticas utilizadas em outras localidades ou período. No primeiro, chamado de “**voluntário**”, atores locais buscam adotar políticas utilizadas em outras localidades por diversas razões, dentre as quais se destacam: a) insatisfação com o *status quo*, que leva os atores de um determinado local a buscar alternativas adotadas em outras localidades com problemas similares; b) motivações eleitorais, situação em que candidatos a reeleição buscam relacionar seus nomes a políticas inovadoras; e c) busca de legitimação para decisões já tomadas por gestores públicos.

O segundo tipo de motivação, chamado de “**diretamente coercitivo**”, ocorre se, por exemplo, um governo força outro a adotar certo tipo de política, ou se um governo sofre pressões de determinados grupos da sociedade, partidos políticos, ou consultores ligados a organizações internacionais, para a adoção de determinadas políticas.

O terceiro tipo de motivação é chamado de “**indiretamente coercitivo**”, e pode ocorrer se uma localidade sofre pressões para a adoção de uma política em função de efeitos de consenso quanto à definição e relevância de um problema ou de uma maneira específica de resolvê-lo. Assim, o ator que não adota o mesmo tipo de política passa a ser mal visto por seus pares, sejam eles municípios, estados ou países.

A segunda pergunta de Dolowitz e Marsh é: **o que é transferido?** São os objetivos de determinada política? O conteúdo de determinada política? Ou seus instrumentos? Ou programas? Ou ainda lições negativas, levando à não-adoção por outros governos de determinada política?

A terceira pergunta é: **quem está envolvido no processo de transferência de políticas?** Os autores mencionam as seguintes possibilidades: políticos eleitos, funcionários públicos, consultores, instituições como partidos políticos, órgãos governamentais, ONGs, instituições internacionais, entre outros.

A quarta pergunta é: **de onde são obtidas as referências para a adoção de políticas?** Os autores citam como possibilidades experiências passadas, do próprio local ou de outro, de governos locais, estaduais ou federais, de organizações internacionais, entre outras.

A quinta pergunta é: **há graus diferentes de transferência?** Os autores mencionam quatro graus: a) **cópia**, se um local adota a política de outro local ou tempo sem modificações; b) **emulação**, que ocorre se a adoção de uma determinada política requer adaptações pelos implementadores; c) **hibridização ou síntese**, se são combinados elementos de duas ou mais políticas para formulação e implementação de uma política ou programa; d) **inspiração**, se a observação de políticas de outros locais traz novas idéias sobre o que é possível criar no local.

A sexta pergunta é: **quais são os fatores que constroem (no sentido de estimular ou inibir) a realização da transferência?** Os autores citam diversos fatores como: a complexidade da política, experiências passadas malsucedidas no local no qual se pretende adotar a política, fatores estruturais e institucionais, entre outros.

Em um artigo mais recente, Dolowitz e Marsh (2000) incluíram na sua estrutura de análise de processos de transferência a seguinte pergunta: **como o processo de transferência pode levar ao sucesso ou fracasso da política?** As seis perguntas anteriores buscam identificar fatores que influenciaram a adoção ou não de determinadas políticas, arranjos institucionais, ferramentas, etc. de outras localidades ou tempo, fazendo do processo de transferência uma variável dependente de fatores a serem estudados. A nova pergunta considera o processo de transferência como variável independente e busca analisar seu efeito sobre o desempenho da política adotada. Os autores reconhecem que uma das principais dificuldades desse tipo de investigação está na definição sobre o que seria o sucesso ou fracasso de uma política, e propõem que seja perguntado aos gestores se a política alcançou os objetivos esperados.

Farah (2005 e 2006b) propõe outra estrutura analítica para o estudo de disseminação de políticas públicas inovadoras, na qual privilegia **o papel dos atores locais**, que é apresentada a seguir.

A autora propõe que o primeiro fator a ser estudado sobre a disseminação de uma política é a sua **capacidade de resolver um novo problema** ou a capacidade de resolver um problema antigo de uma nova maneira, de forma bem-sucedida. A autora observa, entretanto, que tão importante quanto a capacidade de resolver problemas é a **percepção** por parte dos atores de que a inovação tem a capacidade de resolver problemas.

A segunda característica relevante para análise de disseminação de políticas proposta por Marta Farah é a **natureza do problema que se propõe a resolver**. Se o problema que uma determinada política inovadora se propõe a resolver é comum a várias localidades, essa política pode ser “útil” para uma série de locais. Entretanto, a autora observa que a existência de problemas similares não é um fator suficiente para a transferência de inovações. Caso os atores sociais e políticos de um local não considerem o problema relevante, provavelmente não adotarão a inovação implementada em outra localidade.

Outro elemento da estrutura proposta é a análise da **convergência da política a ser disseminada com a agenda de políticas públicas locais**. Uma política tem mais chance de ser adotada em

uma determinada localidade se o problema e a forma de enfrentá-lo estão na agenda de políticas públicas local. Para a autora, a agenda é o resultado de: a) **fatores estruturais**, como, por exemplo, a globalização, a crise fiscal dos estados; b) **a influência de agências externas**, por meio de mecanismos de indução, como a imposição de condições para acesso a financiamentos, ou pela difusão de idéias em fóruns internacionais; e c) **a influência de atores sociais e políticos locais**, como políticos eleitos, burocratas, especialistas e movimentos sociais.

Outro elemento da estrutura de análise proposto por Marta Farah é o **acesso a informações** sobre a política a ser disseminada. A autora destaca a importância das **redes na difusão** de inovações, que são compostas por diferentes tipos de participantes, como burocratas e especialistas em um tema específico, partidos políticos, ONG, grupos acadêmicos, instituições que premiam inovações governamentais, ou ainda uma combinação desses atores.

Para a autora, os aspectos de contexto e de acesso à informação afetam as escolhas dos atores locais e são, portanto, importantes para a análise da disseminação de políticas, mas não são suficientes. A autora destaca a relevância da análise de fatores estruturais e institucionais da localidade na qual uma política é adotada (ou não), os quais são descritos a seguir.

A adoção de uma inovação pode ser influenciada por **incentivos políticos**, conforme propostos por Dolowitz e Marsh, bem como por Walker (1969), Sugiyama (2004) e Farah (2005). Nessa perspectiva, os autores consideram que, em um cenário competitivo, a oposição entre candidatos e partidos políticos na democracia pode incentivar a adoção de políticas inovadoras como meios de obterem melhores resultados em eleições.

Incentivos financeiros podem afetar a decisão dos atores locais de adotar ou não uma política. Farah destaca a influência de incentivos financeiros federais na adoção de inovações em políticas municipais de saúde e educação. Natasha Sugiyama (2004, p. 12) apresenta a importância de incentivos financeiros do governo federal na disseminação dos programas Bolsa Escola/Renda Mínima e do Programa Saúde da Família em municípios brasileiros. A mesma influência pode ocorrer se agências internacionais condicionam o acesso a recursos financeiros à adoção de determinadas políticas.

A adoção de políticas pode ser facilitada ou dificultada pela **estrutura institucional** existente, que inclui as leis e instituições presentes. Da mesma forma, as **características estruturais**, como capacidade técnica, administrativa e financeira local, também são determinantes. A falta de recursos para a implementação de uma determinada política pode resultar na sua não-implementação desta, ou acarretar a aceitação das condições exigidas por financiadores externos.

Para Farah (2005 e 2006b), a história de cada localidade ou setor pode influenciar o grau de facilidade ou dificuldade de implementar uma política, ou seja, se **o legado das políticas anteriores** influencia a adoção (ou não) de determinadas políticas.

O outro fator destacado por Marta Farah é o aspecto **ideológico**, que pode influenciar as decisões de formuladores e implementadores de políticas, reduzindo o número de escolhas e prioridades possíveis. Sugiyama (2004) destaca que os formuladores de políticas podem agir contra seu “próprio interesse”, no sentido do auto-interesse da Teoria da Escolha Racional, motivados por convicções ideológicas.

Os modelos propostos por Farah e Dolowitz & Marsh não são contraditórios, mas complementares, e podem servir ao estudo do processo de disseminação de políticas públicas de microcrédito no âmbito municipal.

Embora tenha ocorrido um grande crescimento na adoção de programas de microcrédito por administrações municipais no Brasil na última década, conforme exemplificamos com dados dos municípios da RMSP, não há estudos na literatura que abordem a questão da disseminação desse tipo de política em âmbito municipal. Os programas de microcrédito adotados, por sua vez, apresentam diferenças quanto ao arranjo institucional que possibilita sua operação.

A seguir, procura-se contribuir para a análise de processos de disseminação de políticas públicas subnacionais no Brasil, tendo com foco de análise programas de microcrédito na RMSP. São retomadas as questões: **1) quais fatores influenciaram a adoção de programas de microcrédito pelos municípios da RMSP nos últimos anos?; 2) quais fatores influenciaram a**

adoção de determinados modelos de programas de microcrédito pelos municípios da RMSP?

Para responder a essas questões, foram elaborados roteiros de entrevistas com base na estrutura analítica proposta por Farah (2005 e 2006b.) que fundamenta o capítulo de análise dos fatores que influenciaram a adoção de programas de microcrédito em suas diferentes modalidades institucionais. A estrutura analítica de Dolowitz e Marsh (1996) foi parcialmente utilizada para estruturação do capítulo 4, a partir das seguintes questões: O que foi disseminado? Quem esteve envolvido? Quando foi disseminado? De onde foram obtidas as referências para adoção de programas de microcrédito?

Capítulo 3

A inovação do microcrédito e sua disseminação

3. A inovação do microcrédito e sua disseminação

Neste capítulo é apresentada breve história do microcrédito no mundo e no Brasil, com o objetivo de contextualizar os programas públicos estudados. São apresentadas algumas experiências que precederam as instituições de microcrédito, as principais características do microcrédito, as metodologias utilizadas e o contexto internacional em que esse gênero de instituição se disseminou.

Nesse capítulo também é apresentada uma breve história do microcrédito no Brasil, destacando os atores envolvidos, especialmente, as ações governamentais de promoção do deste tipo de programa.

3.1. Experiências de microfinanças que precederam as instituições de microcrédito

A dificuldade de acesso ao crédito e outros serviços financeiros como poupança, seguros, etc. por microempreendimentos não é um problema novo na história da humanidade, assim como as iniciativas para resolvê-lo. De acordo com Helms (2006, p. 2), pequenos grupos de poupança e crédito informais existiram por séculos (e existem até hoje) como forma alternativa de acesso a crédito e poupança. Rutherford (2000, p. xiii) descreve mecanismos de poupança rotativa conhecido como Roscas (*Rotating Savings and Credit Associations*) em estudo sobre populações de baixa renda em Bangladesh. Tais mecanismos são utilizados para o crédito para consumo e produção e para poupança.

A seguir são mencionadas algumas experiências de *instituições* que antecederam o surgimento das instituições de microcrédito na forma como são conhecidas hoje. Elas tinham como objetivo ampliar o acesso ao crédito, e, em alguns casos, a outros serviços financeiros.

Diversas instituições de caridade da Inglaterra nos séculos XV, XVI e XVII realizavam empréstimos para jovens que queriam entrar no ramo do comércio. Dois terços dos fundos de caridade realizavam créditos a taxas de juros zero, e os fundos que cobravam taxas de crédito positivas exigiam que fossem pagas para organizações de caridade locais. Alguns problemas

relatados sobre essas experiências são a realização de empréstimos a pessoas com perfil diferente do público-alvo dos fundos, como comerciantes ricos e bem estabelecidos, e a manutenção de custos administrativos excessivamente altos (HOLLIS e SWEETMAN, 1998, p. 8).

Outra experiência citada na literatura foi a criada no século XVIII por Dean Jonathan Swift, o “*Irish Loan Fund System*”, um sistema que oferecia pequenos créditos para agricultores pobres que não podiam oferecer garantias reais (HELMS, 2000. p. 2). Os fundos foram criados com doações ou empréstimos a custo zero de indivíduos filantropos e, posteriormente, passaram a atrair depósitos, os quais eram remunerados, contribuindo para o crescimento do sistema. A iniciativa se expandiu durante o século XVIII até meados do século XIX. Em 1843, o sistema era composto por aproximadamente 300 fundos na Irlanda. Após sofrer diversas restrições legais quanto a taxas de juros cobradas pelos créditos e pagas aos poupadores ao longo do século XIX e o aumento de concorrência com os bancos, o sistema foi sendo reduzido. Em 1904 ainda existiam 57 fundos com 32 mil empréstimos ativos, que foram sendo fechados, sendo o último deles fechado na década de 1950 (HOLLIS, 1998. p. 13).

Outro exemplo de iniciativa que visou ampliar o acesso ao crédito é o das **cooperativas de crédito**, que surgiram inicialmente na Alemanha e depois em outros países da Europa, América do Norte, e em países em desenvolvimento. As cooperativas de crédito são **organizações associativas** nas quais os membros juntam-se para obter serviços financeiros como poupança, crédito e seguros. No início do século XX, as cooperativas de crédito passaram a se disseminar em áreas rurais na América Latina, expandindo-se também para as áreas urbanas (HELMS, 2006. p. 2).

Dos anos 1950 aos 1980, diversos países em desenvolvimento adotaram a oferta de crédito subsidiado por instituições estatais de desenvolvimento, especialmente em meio rural, com o objetivo de reduzir a pobreza (MORDUCH, 1999). De acordo com Morduch (op.cit.) e Helms (2006), essas iniciativas tiveram dificuldades de beneficiar as pessoas de mais baixa renda, e também de sobreviverem ao longo do tempo, uma vez que as taxas de inadimplências eram altas e os custos não cobriam os custos de operação.

Nos anos 1970, surgiram experiências na Ásia e na América Latina que passaram a ser conhecidas como **instituições de microcrédito** (HELMS, 2006). Alguns aspectos que caracterizam as instituições de microcrédito surgidas nos anos 1970 são descritos a seguir.

O primeiro aspecto característico dessas instituições consiste no tipo de garantias exigidas dos clientes: enquanto o sistema financeiro exige dos tomadores de crédito bens reais como garantia, as instituições de microcrédito utilizam **garantias alternativas**. Uma das garantias mais utilizadas é o **grupo-solidário**, formado por um conjunto de tomadores de crédito que voluntariamente se co-responsabilizam pelos créditos (ROBINSON, 2001; STIGLITZ, 1990. p. 3). Isso possibilita que pessoas com pouco ou nenhum patrimônio possam acessar o crédito.

Outro aspecto característico dos contratos utilizados por essas iniciativas são os **pagamentos periódicos** (JAIN e MANSURI, 2001. p. 1), com início do pagamento quase imediatamente após a concessão do crédito, diferentemente dos contratos nos quais a devolução do capital é feita uma única vez, ao final do contrato. Essa inovação permite maior facilidade no monitoramento pelo próprio grupo solidário e o monitoramento do grupo e dos indivíduos pela instituição, o que resulta em altas taxas de devolução dos créditos.

Outro elemento comum dessas experiências é a realização de **empréstimos consecutivos em valores cada vez maiores**, de acordo com a pontualidade do pagamento, estimulando que os tomadores paguem pontualmente, que aprendam a lidar com valores cada vez maiores de empréstimos, e possam ampliar seus empreendimentos. Os valores são estabelecidos de acordo com as necessidades e capacidade de pagamento dos clientes, evitando-se que tenham dificuldade na devolução do recurso (DANTAS, 2005, p. 6).

Outro aspecto característico dessas experiências é a **personalização dos serviços por meio da atuação de agentes de crédito**¹³ (IBAM, 2001. p. 119; DANTAS, p. 5-7), que são funcionários responsáveis pelo relacionamento com os clientes ou grupos de clientes, incluindo visita aos empreendimentos, levantamento de informações econômicas familiares e do empreendimento e análise do crédito. Por meio de entrevista com os clientes e visita aos seus locais de trabalho, o

¹³ Também chamados de oficiais, assessores ou técnicos de crédito, entre outras denominações.

agente de crédito consegue reduzir a assimetria de informação¹⁴ que distancia os bancos tradicionais desse conjunto de pessoas (IBAM, 2001; ROBINSON, 2001). A proximidade com os membros da comunidade onde estão inseridas é outro aspecto típico do funcionamento dessas instituições.

Embora alguns desses aspectos possam ser encontrados em instituições que precederam as chamadas instituições de microcrédito, tais como os créditos sem garantias reais das cooperativas de crédito e dos fundos rotativos e o aspecto de cooperação financeira presente nos clubes de poupança e crédito, a **combinação dos diversos fatores mencionados caracteriza a inovação desse tipo de instituição** (HELMS, 2006. p. 3; MORDUCH, 1999, p. 1570; ROBINSON, 2001, p. 98; DANTAS, 2005, p. 5-7).

Esse conjunto de aspectos foi adotado em diversos locais num processo de tentativa e erro. Na medida em que algumas experiências tiveram êxito em realizar créditos para populações de baixa renda com altas taxas de retorno dos recursos emprestados, foi amplamente divulgado (MORDUCH, 1999, p. 1572). De acordo com o estudo de Anna Ohanyann ([200?], p. 8), o desenvolvimento das instituições de microcrédito ocorreu em diferentes continentes sem que houvesse, no início, a formação de uma rede internacional. A disseminação ocorreu em algumas regiões, nas quais formaram-se grupos de experiências que tinham como referência apenas programas da mesma região. Mas já nos anos 1990, com o desenvolvimento da internet, a documentação e informações sobre as experiências de microcrédito e microfinanças possibilitou o debate sobre essas atividades, permitindo que as “lições aprendidas” fossem debatidas em diversos países (SANABRIA, 2000. p. 3).

Não há consenso na literatura quanto à denominação das cooperativas de crédito como instituições de microcrédito (NICHTER, GOLDMARK e FIORI, 2002, p. 19). Brigit Helms (2006, p. 36) inclui as cooperativas de crédito no conceito de instituição de microfinanças. Uma outra classificação é feita pelo PNMPO, que classifica as cooperativas de crédito como

¹⁴ “Na origem de qualquer atividade de empréstimo existe potencialmente uma assimetria de informação entre devedor e credor que leva necessariamente a instituição financeira a avaliar o risco de cada operação. O caráter assimétrico e a conseqüente imperfeição da informação obtida traduzem-se no custo do próprio empréstimo” (BITTENCOURT e ABRAMOVAY, 2003. p. 185).

instituições de microcrédito, desde que suas operações de crédito sejam direcionadas para atividades produtivas e que metodologia de concessão de créditos seja baseada na análise e orientação dos tomadores de crédito por agentes de crédito¹⁵, concepção que é adotada neste estudo.

Dentre as experiências criadas na década de 1970 que apresentam essas características incluem-se:

- A União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações (UNO), ONG criada em 1973 no Brasil, mencionada por alguns autores como a primeira instituição de microcrédito do mundo (NICTER, GOLDMARK e FIORI, 2002; DANTAS, 2005), se não considerar as cooperativas de crédito que a precederam.
- O Grameen Bank, que teve início como um projeto experimental de crédito para mulheres em áreas rurais de Bangladesh em 1976 e ganhou uma escritura bancária, em 1983. Em 2005, o Grameen Bank contava com uma carteira de 5,05 milhões de clientes, uma carteira ativa de 427 milhões de dólares¹⁶, e estava presente em 58 países. Seu fundador, Muhammed Yunus, recebeu o Prêmio Nobel da Paz em 2006, pelo impacto social gerado pelo Grameen Bank.
- A *Association for Social Advancement* (ASA), uma ONG criada em 1978 também em Bangladesh, que oferece serviços de crédito à população rural pobre, principalmente para mulheres sem-terra (IBAM, 2001, p. 16).

A literatura destaca três metodologias de microcrédito: 1) a de contratos individuais; 2) a de grupos solidários; e 3) a de bancos comunitários. Apresentam-se a seguir as principais diferenças entre essas metodologias (BRANDL, EPIFANOVA e KLEPIKOVA, 1999; ZELLER, 2001; BRUETT, 2002).

¹⁵ Disponível em < http://www.mte.gov.br/pnmpo/pnmpo_conheca.asp#pnmpo>. Acesso em 16.mar/2007.

¹⁶ Disponível em <<http://www.grameen-info.org/bank/performanceindicators.html>>. Acesso em fevereiro de 2007.

a) Contratos individuais

São realizados contratos individuais entre a instituição e seus clientes, com base em uma análise aprofundada de cada empreendimento por agentes de crédito, baseada em desempenho passado, histórico de crédito do cliente, viabilidade dos planos de negócios, e referências de clientes e fornecedores. São exigidos, como garantia, avalista ou alienação de bens (BRANDL, EPIFANOVA e KLEPIKOVA, 1999; ZELLER, 2001; BRUETT, 2002).

b) Grupos Solidários

A *metodologia de grupos solidários*, diferentemente da *metodologia de contratos individuais*, realiza operações de crédito para grupos de empreendedores de três a sete pessoas, com pequenos negócios e necessidade de crédito, os quais se co-responsabilizam pelo valor total do crédito. A formação dos grupos solidários é um processo auto-seletivo, no qual os tomadores de crédito buscam associar-se com outros de sua confiança. A auto-seleção e a pressão interna do grupo solidário pela pontualidade dos pagamentos funcionam como eficiente mecanismo de garantia do crédito. Dessa forma, as instituições que utilizam os grupos solidários não exigem outras garantias, como avalistas ou alienação de bens.

A literatura distingue dois modelos de grupos solidários, o do Grameen Bank e o das instituições latino-americanas.

No modelo de grupos solidários do Grameen Bank, antes da concessão do crédito, é feito um treinamento de cerca de duas semanas em uma aldeia potencial, para orientar futuros clientes com relação à filosofia, às regras e procedimentos do programa. Então, formam-se de seis a oito grupos de cinco membros cada. Os empregados do banco não avaliam empréstimos de cada membro do grupo, o que fica a cargo dos clientes.

Dois membros do grupo recebem em primeiro lugar o empréstimo. Os pagamentos são semanais. Apenas após o pagamento em dia de quatro a seis semanas, dois outros membros recebem seu empréstimo, e passam a pagar parcelas semanalmente. Após mais quatro semanas de pagamentos em dia, o último membro também recebe seu empréstimo.

O pagamento em dia é obrigação legal dos cinco membros, independentemente de quem no grupo já recebeu seu empréstimo. Se um membro não paga, os demais devem cobrir sua parte. Esse senso de responsabilidade coletiva é a garantia de pagamento.

Além das obrigações financeiras, os clientes do Grameen Bank se comprometem a agir de acordo com o regimento conhecido como “16 decisões”¹⁷. As decisões incluem temas desde saúde da família, como ferver água antes de beber, até questões sociais e culturais, como educar as crianças e não pagar dote para casamentos de mulheres (BRANDL, EPIFANOVA e KLEPIKOVA, 1999; BRUETT, 2002; YUNUS, 2003).

Já a **metodologia de grupo solidário latino-americana** não delega aos clientes a análise dos créditos, que é realizada pelos agentes de crédito. Ele é responsável pela visita ao empreendimento de cada membro do grupo e pela decisão da concessão de crédito, após apresentá-lo em um comitê de crédito da instituição. A metodologia não inclui nenhuma condição além do pagamento do crédito, como no caso do Grameen Bank com as “16 decisões” (BRANDL, EPIFANOVA e KLEPIKOVA, 1999). A Acción Internacional¹⁸, uma ONG, sediada em Boston, nos Estados Unidos, desempenhou papel significativo na disseminação dessa metodologia na América Latina, ao apoiar, por meio de assessoria técnica, instituições de microcrédito (DANTAS, 2005) em diferentes países como República Dominicana, Colômbia e Bolívia.

c) Bancos comunitários

A metodologia de bancos comunitários é também baseada no empréstimo de uma instituição de microcrédito para um grupo. Entretanto, os grupos são maiores, com 10 a 50 pessoas, que definem quem receberá o crédito. O papel dos agentes de crédito é capacitar o grupo para que consigam administrar os recursos. Após receberem o crédito, os membros dos grupos poupam uma parte do recurso numa conta, chamada de conta interna, que passa a ser administrada pelo grupo. Essa metodologia foi desenvolvida pela *Foundation for International Community Assistance* (Finca), instituição com sede nos Estados Unidos, que conta com filiais na América

¹⁷ Disponível em <<http://www.grameen-info.org/bank/the16.html>>. Acesso em 28 de março de 2007.

¹⁸ Site corporativo. Disponível em <www.accion.org>. Acesso em 1º de janeiro de 2007.

Latina, África, Leste Europeu e Oriente Médio¹⁹. A metodologia criada pela Finca tem como objetivo que os grupos tornem-se independentes financeiramente da instituição de microcrédito, após um período de até três anos (BRANDL, EPIFANOVA e KLEPIKOVA, 1999; BRUETT, 2002, p. 76; YUNUS, 2003). Outras organizações como a Compartamos²⁰, no México, e o Crediamigo²¹, no Brasil, utilizam a metodologia de bancos comunitários, mas sem o objetivo de os tornar independentes.

3.2. O contexto internacional da disseminação do microcrédito e das microfinanças

As primeiras experiências de microcrédito surgiram no início da década de 1970, num contexto de deterioração dos indicadores sociais dos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, como uma resposta ao problema da pobreza. Naquele momento, o problema era enfrentado principalmente por meio de instrumentos de desenvolvimento clássicos, como a injeção de ajuda financeira internacional, criada pelas instituições de *Bretton Woods*²² e pela Organização das Nações Unidas (ONU) para grandes projetos de infra-estrutura, para gerar crescimento econômico e também para ajuda às necessidades humanas básicas, com ênfase em agricultura e desenvolvimento rural, nutrição, habitação, educação e saúde. O crescimento econômico foi acompanhado de concentração de renda e as estruturas nacionais de governança não se mostraram um canal eficiente entre as fontes de recursos e os estratos mais pobres da sociedade (OHANYAN, [200?], p. 9).

Nesse contexto, apoiar ONGs que operam microcrédito passou a ser uma alternativa para os financiadores internacionais que: 1) evitava a intermediação por governos nacionais ou locais e; 2) permitia que os recursos chegassem à população pobre, uma vez que as ONGs atendiam

¹⁹ Disponível em <<http://www.villagebanking.org>>. Acesso em: 28 de março de 2007.

²⁰ Disponível em <<http://www.compartamos.com/>>. Acesso em 1.fev.2007.

²¹ Programa de Microcrédito do Banco do Nordeste do Brasil. Disponível em <www.bnb.gov.br>. Acesso em 1º. de fevereiro de 2007.

²² Os países mais industrializados estabeleceram em julho de 1944, nas conferências de Bretton Woods, um sistema de regras, instituições e procedimentos para regular a política econômica internacional. Foi criado o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (*International Bank for Reconstruction and Development*, ou BIRD) (mais tarde dividido entre o Banco Mundial e o "Banco para investimentos internacionais") e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Essas organizações tornaram-se operacionais em 1946, depois que um número suficiente de países ratificou o acordo. Disponível em Wikipedia <http://pt.wikipedia.org/wiki/Acordos_de_Bretton_Woods#As_origens_do_sistema_Bretton_Woods>. Acesso em: 20 de março de 2007.

diretamente essa população; 3) preenchia uma de falha de mercado, sendo bem vista num contexto no qual a liberalização dos mercados era a ideologia predominante (OHANYAN, [200?], p. 9).

Foi nesse contexto que, no início dos anos 1990, diversas agências de fomento e organizações multilaterais como o Banco Mundial e a ONU reconheceram o microcrédito como uma ferramenta de redução da pobreza e incentivaram a expansão desse tipo de iniciativa por meio de financiamento, assessoria técnica e produção de conhecimento (HELMS, 2006. p. 4). Em 1995, foi criado o CGAP, *Consultative Group to Assist the Poor*, uma associação de 28 agências de desenvolvimento, públicas e privadas, entre elas o Banco Mundial, a ONU e a Usaid. O CGAP atua como um centro de informações sobre treinamento, assessoria técnica, ferramentas de gestão e padrões de indicadores em microfinanças e tem foco na identificação, sistematização e disseminação de “melhores práticas” de microfinanças (CGAP, 2006. p. 1).

A opção feita pelas instituições de fomento internacionais de direcionar seus recursos para ONGs ao invés de governos, justificada pelo argumento de serem mais eficientes no uso do dinheiro, foi criticada por tornar seus investimentos **impermeáveis às instituições democráticas nacionais e locais**²³ (PETRAS, 1997, p. 1).

Há consenso entre as agências de fomento, multilaterais e ONGs internacionais, de que a ação de governos deve se restringir à criação de legislações favoráveis ao desenvolvimento das instituições privadas de microcrédito (HELMS, 2006). O CGAP apresenta com clareza a posição de que os governos não devem atuar na oferta de serviços financeiros, em um documento chamado “*Key Principals of Microfinance*”, que foi endossado pelos seus 31 membros doadores e, em junho de 2004, pelo Grupo dos Oito Países Líderes²⁴ (G8):

O papel do Governo é permitir que se desenvolvam serviços financeiros, e não provê-los diretamente. Governos quase nunca fazem um bom trabalho de provedor de serviços financeiros, mas eles podem organizar um ambiente de

²³ Their programs are not accountable to the local people but to overseas donors. In that sense NGOs undermine democracy by taking social programs out of the hands of the local people and their elected officials to create dependence on non-elected, overseas officials and their locally anointed officials.

²⁴ O Grupo dos Oito Países Líderes é um fórum internacional de governos do Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Rússia, Reino Unido e Estados Unidos.

políticas de apoio. (CGAP, <http://www.cgap.org/keyprinciples.html>. Acessado em 28 de fevereiro de 2007. Tradução nossa).

Outro princípio que foi difundido pelas agências de desenvolvimento e multilaterais refere-se à **auto-sustentabilidade** das instituições de microfinanças, ou seja, que essas possam cobrir todos os seus custos com as taxas de juros cobradas, pois, de acordo com os formuladores, essa é a única forma de atingir escala, uma vez que os recursos de doações não serão suficientes para atender a toda a demanda.

As microfinanças podem e devem ser auto-suficientes para atingir um grande número de pessoas pobres. A maioria dos pobres não tem acesso a bons serviços financeiros que atendam suas necessidades porque não existem instituições fortes o suficiente que forneçam esses serviços. Instituições fortes têm de cobrar o suficiente para cobrir seus custos. A recuperação dos custos não é um fim em si mesmo, mas antes a única forma de atingir a escala e o impacto para além do que os doadores podem financiar. Uma instituição auto-suficiente em termos financeiros pode continuar a expandir a sua oferta de serviços no longo prazo. Attingir esta forma de sustentabilidade significa diminuir custos de transação, oferecendo serviços mais úteis aos clientes, e encontrando novas formas de alcançar os pobres desprovidos de acesso ao sistema bancário (CGAP, <http://www.cgap.org/docs/KeyPrincMicrofinance_por.pdf>. Acessado em 28 de fevereiro de 2007.)

Esses princípios conformam um campo de pensamento sobre as microfinanças e o microcrédito que é hegemônico entre organizações multilaterais e agências de cooperação internacional.

Em sentido contrário ao campo ideológico acima descrito, foram criados no Brasil, nos últimos dez anos, diversos **programas de microcrédito estaduais e municipais com recursos orçamentários**. Esses programas se beneficiaram dos conhecimentos técnicos disseminados por essas agências de fomento e instituições multilaterais, embora não tenham tido acesso ao seu suporte financeiro, conforme é apresentado nos capítulos 4 e 5 deste estudo.

3.3. Disseminação do microcrédito no Brasil

Com o texto apresentado a seguir não se pretende descrever a história do microcrédito no Brasil, mas os principais elementos relacionados à sua disseminação. A história do microcrédito no país é um tema para a agenda de pesquisa.

A primeira instituição de microcrédito brasileira, de acordo com as características apresentadas neste trabalho, surgiu em 1973, no Recife, Pernambuco, com a forma jurídica de associação sem fins lucrativos e com apoio da Acción Internacional, que apóia instituições de microcrédito, por meio de assessoria técnica, e promove treinamento para empreendedores de baixa renda. A instituição de microcrédito, chamada União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações (UNO), desenvolveu uma base técnica de análise de crédito, adaptada ao empreendedor de baixa renda, utilizou taxas de juros que visavam cobrir os custos operacionais e focalizou suas operações em empreendedores de baixa renda em meio urbano, que não tinham garantias reais nem acesso ao crédito no sistema financeiro formal (ALVES, 2001; OIT, 2002), com a utilização de agentes de crédito (DANTAS, 2005, p. 7). Sua metodologia de concessão de crédito é conhecida como **microcrédito individual** ou **contrato de financiamento individual** (ZELLER, 2001).

A partir do conhecimento acumulado pela UNO, a Acción Internacional contribuiu para a criação de instituições de microcrédito em 14 países da América Latina nos anos 1980 e nos Estados Unidos nos anos 1990. Entre essas iniciativas, destaca-se a criação da Prodem (Fundação para Promoção e Desenvolvimento da Microempresa), uma ONG boliviana criada em 1982, que posteriormente serviu de base para a criação do Bancosol em 1992, experiência que ficou conhecida mundialmente (Acción Internacional, Disponível em <http://www.accion.org/about_our_history.asp>. Acesso em: 28 de fevereiro de 2007).

No Brasil, na década de 1980 e na primeira metade da década de 1990, houve crescimento do número de instituições com as seguintes características: 1) organizadas na forma de associações sem fins lucrativos; 2) sem a participação do poder público; 3) com foco de atuação principalmente em meio urbano; e 4) apoiadas por organizações internacionais com recursos financeiros e assessoria técnica (ALVES e THEDIM, 2006). A seguir, descrevem-se algumas das principais experiências criadas nesse período.

O Sistema Ceape (Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos), constituído hoje por onze instituições de microcrédito, teve origem em 1986, no Estado do Rio Grande do Sul, a partir de uma parceria entre o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), a Acción Internacional e organizações empresariais locais, que criaram o Ceape-RS, uma instituição localizada em Porto Alegre, que tinha como foco a concessão de crédito para empreendedores de baixa renda da periferia da capital, com ênfase no público feminino. A instituição se beneficiou da experiência da UNO e de experiências da Acción Internacional na Colômbia, ao contratar como consultor Valdi Dantas, que havia trabalhado com gerente do Escritório Regional Setentrional do Projeto UNO, posteriormente, em iniciativas da Acción na Colômbia.

O Ceape-RS implementou pela primeira vez no país a **metodologia de grupos solidários**, hoje utilizada por muitas instituições, especialmente na região Nordeste. Em 1990, foi criada a Federação Nacional de Apoio aos Pequenos Empreendimentos (Fenape), uma federação dos CEAPES com objetivo de apoiar a sua expansão e prestar serviços aos seus membros (DANTAS, 2005. p. 3).

Outras experiências importantes do período entre 1970 e meados da década de 1990 são: 1) a rede **Banco da Mulher**²⁵, criada em 1982, atualmente constituída por sete instituições no país, que foi apoiada pela *Women's World Banking*²⁶, ONG criada em 1979 e sediada em Nova Iorque que apóia, por meio de assistência técnica, instituições de microcrédito; 2) a **Vivacred**²⁷, uma ONG criada em 1996 no Rio de Janeiro, com apoio financeiro do BID e assistência técnica da consultoria alemã Internationale Projekt Consult²⁸ (IPC), hoje presente em diversas comunidades do estado Rio de Janeiro; e 3) o **Promicro**, um projeto de microcrédito criado em 1995 em Recife, Pernambuco, com o objetivo de apoiar microempreendimentos urbanos e rurais

²⁵ <http://www.bancodamulher.org.br>

²⁶ <http://swwb.org>

²⁷ <http://www.vivacred.org.br>

²⁸ <http://www.ipcgmbh.com>

localizados no Nordeste brasileiro. O projeto foi uma iniciativa da **Visão Mundial**, ONG cristã que realiza projetos sociais e de desenvolvimento²⁹.

3.4. Entrada de um novo ator: o poder público

A segunda metade da década de 1990 é marcada por uma grande expansão dos programas de microcrédito no país (IBAM, 2001), sobretudo a partir da **atuação do poder público dos três níveis de governo** em políticas e programas de microcrédito. Apresentam-se a seguir ações governamentais classificadas em ações em nível federal e em nível subnacional. As ações do poder público relatadas são de três tipos: a) **ações regulatórias**, que se referem às alterações na regulação da atividade; b) **ações em primeiro piso**, caracterizadas pela operação direta da concessão de crédito; e c) **ações de segundo piso**, caracterizadas pelo suporte às operações de primeiro piso com apoio técnico ou financeiro.

3.4.1. Ações do governo federal

a) ações regulatórias em nível federal

O crescimento do número de ONGs de microcrédito na década de 1990 levou o governo federal a elaborar um marco regulatório que oferecesse melhores condições ao seu desenvolvimento. Uma questão central para o desenvolvimento do microcrédito é a cobrança de taxas de juros que permitam cobrir os custos de concessão de crédito, caso contrário o microcrédito só será viável se subsidiado permanentemente (ROBINSON, 2001; HELMS, 2006). Embora muitas ONGs de microcrédito praticassem taxas de juros acima de 12% ao ano desde a década de 1970, essa prática era permitida no Brasil, apenas para instituições do Sistema Financeiro Nacional, composto por bancos, cooperativas de crédito e financeiras, de acordo com a Lei da Usura, Decreto nº. 22.626, de 07 de abril de 1933. Entretanto, nenhuma dessas experiências sofreu sanções dos órgãos oficiais.

²⁹ <http://www.wvi.org>. Em 2004, o projeto foi transformado em uma associação sem fins lucrativos denominada Ande (Agência de Desenvolvimento Microempresarial), hoje uma das maiores instituições de microcrédito do país (<http://www.agenciaande.org.br>).

A partir das discussões realizadas em 1998 no Comitê de Marco Legal no âmbito do Conselho do Comunidade Solidária, movimento social ligado ao governo Fernando Henrique Cardoso, foram criadas duas figuras jurídicas com permissão para operação de microcrédito com taxas acima de 12% ao ano: as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público com finalidade creditícia (Lei 9.790/99, MP 2172-32), sem fins lucrativos e supervisionadas pelo Ministério da Justiça, e as Sociedades de Crédito ao Microempreendedor – SCM (Lei 10.194/2001), com fins lucrativos e supervisionadas pelo Banco Central (BRASIL, 2001b. p. 11).

A maior parte das ONGs³⁰ que operavam microcrédito transformaram-se em Oscips. Em março de 2007, havia 250 Oscips qualificadas pelo Ministério da Justiça, que declararam ter, entre suas finalidades, a creditícia³¹. Embora a medida tenha sido adotada pela maior parte das ONGs de microcrédito, há ressalvas feitas pelas instituições de microcrédito no que se refere à atual regulamentação. Entre as principais demandas das Oscips que operam microcrédito está a permissão para oferecer outros serviços financeiros, além do crédito, tais como poupança e seguros (PARENTE, 2003. p. 28; ALVES e THEDIM, 2006).

Foram criadas até o momento 54 SCMs, que possuíam em dezembro de 2005 uma carteira ativa de 84 milhões de reais (MONZONI, 2006. p. 71).

No ano 2005, o governo federal criou o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, cujo objetivo é o fortalecimento institucional e a disponibilização de recursos para programas de microcrédito. As principais ações do programa foram: 1) o estabelecimento de uma linha de crédito do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) destinada ao microcrédito produtivo orientado, no valor de 200 milhões de reais, em 2005; e 2) a formulação de um Programa de Desenvolvimento Institucional para o setor, para promover cursos gerenciais, consultorias, formação de agentes de crédito, desenvolvimento de sistemas de contabilidade e do marco regulatório, e realização de um estudo de diagnóstico do setor, em 2006. Os recursos para esse programa provêm de um convênio entre o BNDES e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no valor de R\$ 2,45 milhões.

³⁰ Não há um levantamento nacional de ONGs que praticam o microcrédito no país. Dentre as 56 instituições associadas à Abcred, todas obtiveram o título de Oscip.

³¹ Disponível em < <http://www.mj.gov.br/snj/oscip/consulta.htm>>. Acesso em: 16 de março de 2007.

Cabe ressaltar que a criação do PNMPO foi o resultado de uma proposta de política feita por instituições de microcrédito, especialmente pelas associadas à Abcred, apresentada em 10 de abril de 2003 ao presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva (Abcred, 2003).

O PNMPO é composto por um Conselho Interministerial e uma Coordenação Executiva. O Conselho é composto pelo Ministério do Trabalho e Emprego, na condição de coordenador, o Ministério da Fazenda e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e tem como funções:

- Subsidiar a coordenação e a implementação das diretrizes do PNMPO;
- Definir prioridades e condições técnicas e operacionais do PNMPO;
- Receber, analisar e elaborar proposições a serem submetidas aos ministérios diretamente envolvidos no PNMPO, ao CODEFAT e ao CMN; e
- Acompanhar e avaliar a execução do PNMPO.

Cabe à Coordenação Executiva a implementação das diretrizes elaboradas no Conselho Interministerial (Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005).

A criação do PNMPO representou um marco no reconhecimento do microcrédito produtivo orientado como política pública de desenvolvimento socioeconômico.

b) Ações em primeiro piso em nível federal

No ano 1994 foi criado o Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger), pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), com objetivo de conceder crédito e oferecer capacitação gerencial e acompanhamento técnico aos micro e pequenos empreendimentos, formais e informais.

Os agentes financeiros autorizados a operacionalizar os recursos do Proger, oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), são o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal e o Banco do

Nordeste do Brasil, os quais emprestam para atividades produtivas, **mas sem utilizar metodologias de microcrédito produtivo orientado** (PARENTE, 2003; ABRAMOVAY, 2003).

O **Banco do Nordeste do Brasil**, um banco público federal, **criou em 1997** o Programa **Crediamigo**, hoje o **maior programa de microcrédito do país**, que opera em toda a região Nordeste, nos estados de Minas Gerais e Espírito Santo e no Distrito Federal. O programa é operacionalizado por meio de 170 agências e 27 postos de atendimento e 587 agentes de crédito e tinha, em fevereiro de 2007, uma carteira de mais de **235 mil clientes ativos**. Iniciou suas operações de crédito com base na *metodologia de grupos solidários*, após visitas a instituições de microcrédito no exterior, entre as quais o Grameen Bank, em Bangladesh, e o Bancosol, na Bolívia. A partir de 1999 a instituição introduziu a *metodologia de contratos individuais* e em 2005 iniciou uma experiência de utilização da *metodologia de bancos comunitários*.

Em 2003 o governo federal lançou um conjunto de medidas denominado “Microcrédito”, composto por duas estratégias:

- **Utilização dos bancos públicos na oferta de serviços financeiros à população de baixa renda.** Em 2003, foi criado o Banco Popular do Brasil, uma empresa subsidiária do Banco do Brasil, com o objetivo de operacionalizar serviços de poupança e crédito para a população de baixa renda. A CEF passou a abrir contas correntes sem custos e sem exigência de ausência de restrição cadastral.
- **Estímulo aos bancos públicos para oferecer crédito à população de baixa renda.** A resolução 3.109/2003 do Conselho Monetário Nacional direciona 2% dos depósitos à vista (em conta corrente) para operações de crédito. Ou seja, 2% dos depósitos à vista só poderiam ser utilizados pelos bancos para operações de crédito para a população de baixa renda.

Essas iniciativas representaram um avanço do sistema financeiro no atendimento à população de baixa renda. Entretanto, não possuem as características das operações das instituições de

microcrédito de acordo com a definição adotada neste estudo, pois não são voltadas a atividades produtivas, prioritariamente, nem utilizam metodologias de orientação aos tomadores de crédito por agentes de crédito.

c) Ações em segundo piso em nível federal

O primeiro programa federal de apoio ao setor foi o Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP), criado em 1996 pelo BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), o qual visava ao financiamento das instituições de microcrédito, por meio de empréstimos de longo prazo. O programa financiou 32 organizações até o final do ano 2002, num montante de 42 milhões de reais (MONZONI, 2006). Esse programa também promoveu a sistematização da **metodologia de contratos individuais**, utilizada pela ICC Portosol. Para isso foi contratada a Crear Brasil, empresa responsável pela implementação da metodologia na ICC Portosol, que elaborou duas publicações: “*Manual Para Formação de Agentes de Crédito*” e “*Manual do Facilitador para a Formação de Agentes de Crédito*” (KWITKO, 1999a e 1999b). Essa metodologia foi implementada pela equipe da Crear Brasil em muitas Oscip e programas estatais no país, dentre elas: o Banco do Povo – Crédito Solidário, Blusol – SC, Banco do Povo Paulista – SP, São Paulo Confia – SP, Banco do Povo – MS, Ande – PE, Casa do Empreendedor – SC.

Outra ação do BNDES foi a criação do Programa de Desenvolvimento Institucional, em 2001, a partir de um convênio com o BID, que visava fortalecer a atuação das instituições por meio de assistência técnica, sistematização de informações e doação de equipamentos e softwares. Entre as principais realizações desse programas estão as publicações técnicas e artigos sobre o setor, bem como o desenvolvimento de um sistema de informação gerencial, o SIP/Web, que é comercializado atualmente para as instituições de microcrédito.

Nos anos 2003 e 2004, as ações do BNDES para promoção do microcrédito foram interrompidas por determinação do presidente da instituição, Carlos Lessa, que compreendia que as taxas cobradas eram abusivas (MONZONI, 2006. p. 55). Nesse período nenhum recurso foi repassado às instituições de microcrédito. Somente em 2005, o BNDES voltou a dialogar com as

instituições de microcrédito e, em 2006, a realizar novas operações de crédito para instituições de microcrédito (ALVES e THEDIM, 2006), por meio de ações articuladas pelo PNMPO.

No ano 2006, de acordo com Alves e Thedim (2006), 38 instituições de microcrédito obtiveram empréstimos com bancos públicos federais.

Destaca-se ainda, a iniciativa do Sebrae Nacional, que lançou um edital público, em outubro de 2001, para apoio a projetos de iniciação, expansão operacional e desenvolvimento institucional de organizações de microcrédito. O Sebrae apoiou 36 organizações por meio de assistência técnica, financiamento e cessão de direito de uso de sistema de informação gerencial. Atualmente, o Sebrae Nacional apóia a Ande, Oscip de microcrédito que atua no Nordeste, e o Sistema Ceape, rede composta por oito instituições de microcrédito. Em abril de 2006, o Sebrae iniciou o estudo “*Pesquisa Censitária e Georreferenciada sobre as Instituições de Microfinanças no Brasil*”, para levantamento de informações.

O Quadro 3.4.a, abaixo, resume as principais ações de promoção do microcrédito no país no nível federal de governo, citadas neste estudo.

Tipo de ação	Ano	Instituição	Ação
Regulatórias	1999	Ministério da Justiça	Lei das Oscip
	1999	Bacen	Resoluções das SCM
	2003	CMN	Resolução 3109/2003, direciona 2% dos recursos do compulsório para operações de crédito para população de baixa renda.
	2005	PNMPO	Criação de do PNMPO
Primeiro piso	1997	BNB	Criação do Programa Crediamigo
Segundo piso	1996	BNDES	Criação do PCPP
	2001	Sebrae	Lançamento do edital público de apoio às instituições de microcrédito
	2001	BNDES	Criação do PDI
	2003	BNDES	Interrupção do financiamento das instituições de microcrédito
	2006	BNDES, Banco Popular do Brasil, CEF	Financiamentos para instituições de microcrédito

Quadro 3.4.a – Principais ações do governo federal para promoção do microcrédito

Fonte: Elaboração própria.

3.4.2. Ação de estados e municípios

A primeira experiência de microcrédito como ação pública de microcrédito produtivo orientado foi o Prorenda - CE, criado a partir de um acordo bilateral entre o governo do Ceará e o governo alemão, com a cooperação técnica da GTZ, que foi operacionalizado no período de 1990 a 1997. O Prorenda - CE tinha como objetivo contribuir para a geração de ocupação e renda, por meio da prestação de apoio técnico e financiamento de capital de giro e investimentos fixos a empreendedores de baixa renda, formais e informais, e pessoas interessadas em montar seu próprio negócio. Eram utilizados como garantias dos empréstimos avalistas ou grupos solidários. Durante sua existência, o programa concedeu financiamentos a mais de 1.500 empreendedores. O Prorenda - CE realizava, além de serviços financeiros: capacitação gerencial, consultoria empresarial individual e grupal, consultoria técnica, qualificação profissional e apoio à auto-organização de empreendedores (DIAS, 2003; RIO DE JANEIRO, [200?]).

A segunda experiência de programa público de microcrédito em contexto subnacional foi uma iniciativa da prefeitura de Porto Alegre, governada na época pelo Partido dos Trabalhadores, que criou, em janeiro de 1996, em parceria com instituições da sociedade civil, uma associação sem fins lucrativos denominada Instituição Comunitária de Crédito Portosol (ICC Portosol), para realização de créditos para empreendedores de baixa renda. A prefeitura participa da instituição por meio de seu Conselho de Administração, no qual é minoritária, para evitar que, em caso de mudança de partido ou orientação política na prefeitura, haja descontinuidade do programa, ou ainda que haja influências políticas para a concessão de créditos. A instituição conta com funcionários contratados em regime de CLT e utiliza taxas de juros com o objetivo de cobrir os custos de operação, de maneira semelhante às iniciativas de ONGs mencionadas anteriormente. O programa foi premiado em 1997 pelo Programa Gestão Pública e Cidadania³² por seu aspecto inovador de articulação entre o poder público local e organizações da sociedade civil para implementação de programa de microcrédito.

³²“Organizado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-Eaesp) e a Fundação Ford, com apoio do BNDES, o Programa Gestão Pública e Cidadania consiste num conjunto articulado de atividades, orientado para identificar, premiar, disseminar e analisar experiências inovadoras de governos estaduais, municipais e de organizações indígenas no Brasil. Seu objetivo é contribuir para enriquecer o conhecimento e estimular o debate e a reflexão crítica sobre os processos de transformação em andamento na gestão pública subnacional no Brasil, a partir da experiência concreta de governos inovadores”. Disponível em <<http://inovando.fgvsp.br/>>. Acesso em 1º de janeiro de 2007.

A experiência da ICC Portosol serviu de referência para a criação de instituições em dezenas de municípios em todo o país, de acordo com levantamento realizado em julho de 2006 pela Abcred com 26 instituições de microcrédito associadas. Podem-se citar, dentre estas, o Banco do Povo de Santo André, criado em 1998; a Blusol, criada em 1998 com participação da prefeitura de Blumenau; a São Paulo Confia, criada em 2001, com participação da prefeitura de São Paulo; e o Banco do Povo - MS, com participação do estado do Mato Grosso do Sul. A maior parte das experiências teve origem em governos administrados pelo Partido dos Trabalhadores. Entre os programas criados por outros partidos, pode ser citado o Fundo de Apoio ao Empreendedor Joseense (Faej), ONG de microcrédito criada em 1998 pelo governo do PSDB, na prefeitura municipal de São José dos Campos, em São Paulo. A ONG obteve título de Oscip em 2003.

Alguns elementos da experiência da ICC Portosol utilizados por esses programas são:

- 1) A criação de uma associação sem fins lucrativos em parceria com organizações da sociedade civil, da qual a prefeitura é sócia minoritária.
- 2) A cobrança de taxas de juros compatíveis com os custos operacionais, com o objetivo de alcançar a auto-sustentabilidade, ou seja, de cobrir todos os custos relacionados à concessão de crédito com os juros pagos pelos clientes.
- 3) Uso das técnicas de microcrédito produtivo orientado, com uso de agentes de crédito, responsáveis pela análise, concessão de crédito e acompanhamento dos clientes.

Entretanto, a forma institucional criada pela ICC Portosol não foi sempre a utilizada para implementar programas de microcrédito em municípios. Alguns programas municipais foram implementados sem a constituição de uma associação sem fins lucrativos, ou seja, diretamente pelo município. Este foi o caso do município de Belém, que criou o programa de microcrédito Ver-o-Sol em 1998, sob uma administração também petista (FERNANDES, 2002). O Ver-o-Sol também foi premiado pelo Programa Gestão Pública e Cidadania, por seus aspectos inovadores no apoio ao desenvolvimento de pequenas atividades produtivas.

Outros dois arranjos institucionais de programas municipais de microcrédito foram implementados em parcerias com programas estaduais, e acham-se listados a seguir.

O estado de São Paulo, na gestão do governador Mário Covas, do PSDB, criou em 1999³³ o Banco do Povo Paulista, um programa de microcrédito cuja implementação se dá pela parceria com prefeituras municipais, que fornecem o espaço, funcionários para a operação e 1/10 dos recursos a serem financiados. O estado de São Paulo fornece 9/10 dos recursos a serem emprestados e a Nossa Caixa realiza a operação financeira da concessão do crédito. O programa foi implementado em 438 dos 645 municípios do estado, até dezembro de 2006.

Duas características principais diferenciam o Banco do Povo Paulista da ICC Portosol: 1) O programa não é operacionalizado por uma ONG, à qual o poder público se associa, mas diretamente pelas prefeituras municipais; e 2) as taxas de juros são subsidiadas e não cobrem os custos de concessão de crédito.

Outra forma institucional de atuação de um governo estadual teve origem no estado de Pernambuco. Nesse caso, o estado repassa recursos para uma instituição de microcrédito existente, uma Oscip chamada Agência do Crédito, mas sem participar de seu quadro de associados. A instituição passou a operar a política pública de microcrédito do estado de forma terceirizada. Também opera dessa forma o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG).

Entre as ações de estados e municípios distinguem-se, portanto, três tipos:

- 1) **Estatal com operações em primeiro piso:** iniciativas estatais nas quais o poder público estadual ou municipal realiza diretamente as operações de crédito;
- 2) **Parceria público-privada com operações em primeiro piso:** estados e municípios tornam-se sócios minoritários de ONGs e Oscips que operam microcrédito;

³³ Embora a Lei que institui o programa seja de abril de 1997 (Lei nº 9.533) e o Decreto que à regulamenta de julho de 1998 (nº 43.283), o Banco do Povo Paulista tornou-se operativo em março de 1999.

- 3) **Estatual com operações de segundo piso:** estados e municípios repassam recursos e prestam assistência técnica para ONGs e Oscips de microcrédito, sem assumir participação societária nessas instituições.

Tipo	Exemplos de programas
Estatual com operações em primeiro piso	Banco do Povo Paulista
	Banco do Povo – ES
	Banco do Povo – Goiás
	Banco do Estado do Ceará
Parceria público-privada com operações em primeiro piso	Banco do Povo – Crédito Solidário
	São Paulo Confia
	ICC Portosol
	Banco do Povo – MS
	Blusol – SC
Estatual com operações de segundo piso	Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG)
	Estado de Pernambuco

Quadro 3.4.2. - Tipologia dos arranjos institucionais de programas públicos de microcrédito de estados e municípios

Fonte: Elaboração própria.

3.5. As redes de instituições de microcrédito

Na década de 2000 foram criadas no Brasil associações de instituições de microcrédito, que contribuíram para a troca de experiências. A primeira delas foi a Associação Brasileira dos Dirigentes de Entidades Gestoras e Operadoras de Microcrédito, Crédito Popular Solidário e Entidades Similares (Abcred), que conta entre seus associados com representantes de instituições operadoras de microcrédito sem fins lucrativos, tais como ONGs e Oscips dedicadas ao microcrédito, bem como dirigentes de programas de governo operadores da atividade de microcrédito (Abcred, 2002. p. 1). Seus objetivos são:

- 1) promover o desenvolvimento econômico social sustentável e combater a pobreza e a exclusão;

- 2) estimular a criação, crescimento e consolidação da prática e gestão de microcrédito visando ao desenvolvimento local e regional sustentável;
- 3) estimular os dirigentes de instituições gestoras e operadoras de microcrédito, crédito popular e solidário e entidades similares, por meio de debates, seminários e cursos, a aprimorarem seus objetivos e encaminharem a solução das questões que dificultam o atendimento aos microempreendedores, no enfrentamento da exclusão social, na geração de emprego, trabalho e renda;
- 4) buscar fontes alternativas de recursos financeiros para fomentar as entidades praticantes de microcrédito em todo o território nacional; entre outros (Disponível em <www.abcred.org.br>. Acesso em 16 de março de 2007)

Atualmente, a Abcred é composta por 55 organizações (listadas no Anexo 3), das quais 18 têm participação societária de governos subnacionais. A instituição tem atuado principalmente na promoção de troca de informações entre operadores de microcrédito, bem como na apresentação de propostas ao governo federal de políticas públicas de fomento ao microcrédito.

Entre os principais eventos organizados pela Abcred estão:

- I Encontro Nacional de Microcrédito – Rio de Janeiro – Novembro de 2002.
- I Congresso Latino-Americano de Microcrédito, realizado em Blumenau em 2002.
- II Congresso Latino-Americano de Microcrédito, realizado em Porto Alegre em 2004.
- I Fórum Latino-Americano de Microfinanças da Abcred e IV Congresso Latino-Americano de Microcrédito, em Belo Horizonte, Minas Gerais, em 2006.

Desde a sua criação a Abcred realizou um diálogo com instituições do governo federal, principalmente com a Presidência da República, o Banco Central, o BNDES, o Banco do Nordeste, a Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil, os Ministério do Trabalho e da Fazenda, com o objetivo de contribuir para a formulação de políticas que promovam a ampliação da oferta de microcrédito no país. Sua atuação foi fundamental para a formulação de uma política nacional de apoio ao microcrédito, que resultou na criação do PNMPO em 2005 (ALVES e THEDIM, 2006).

As SCMs também possuem uma entidade representativa, a Associação Brasileira das Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (ABSCM), criada em 2000, com os seguintes objetivos:

- a) Discutir e debater os problemas conjunturais e econômicos que afetem os interesses das Sociedades de Crédito ao Microempreendedor, como um todo e em especial, dos seus Associados;
- b) Estudar e opinar, estabelecendo diretrizes de orientação, sobre todos os problemas que afetem os interesses das Sociedades e, especialmente, de seus Associados;
- c) Estabelecer políticas que norteiem a atuação conjunta ou conjugada dos Associados e apresentá-las aos órgãos competentes;
- d) Defender, perante órgãos públicos da administração direta ou indireta e entidades privadas, administrativa ou judicialmente, os interesses de seus Associados, inclusive por meio de ações e mandados de segurança coletivos;
- e) Gerir e administrar entidades ou organizações que congreguem seus Associados ou atividades e/ou serviços comuns de seu interesse, podendo para tanto, no interesse e às expensas de seus Associados, na forma por eles estipulada, contratar pessoal, equipamentos, instalações e demais providências. (Disponível em <www.abscm.com.br>. Acesso em 1º de fevereiro de 2007).

Das 55 SCMs existentes e em operação em fevereiro de 2007, 12 são afiliadas à ABSCM (Disponível em <www.abscm.com.br>. Acesso em 1º de fevereiro de 2007).

Além das entidades apresentadas, foram criados **Fóruns de Microfinanças e de Microcrédito** com o objetivo de promover discussões, em âmbito estadual, entre o conjunto de atores interessados, tais como operadores de programas de microcrédito e microfinanças, acadêmicos, órgão reguladores e o Sebrae. O primeiro fórum a ser criado foi o do Rio de Janeiro, em 2000. Posteriormente foram criados fóruns no Distrito Federal (2002), na Bahia (2003), em Pernambuco (2003), no Rio Grande do Sul (Janeiro de 2004), em Santa Catarina (Maio de 2005), e em Minas Gerais e São Paulo (2006).

3.6. Bancos Privados

Apenas dois bancos privados criaram programas de microcrédito no país. O Unibanco criou uma SCM chamada Microinvest, ligada à Fininvest, em parceria com a *Internacional Finance Corporation* (IFC), uma organização para financiamento do setor privado do Banco Mundial. A Microinvest opera com *metodologia de contratos individuais*, e contava em dezembro de 2005 com uma carteira ativa de 12 milhões de reais e 5.100 clientes.

O Banco Real, por sua vez, criou em 2002, com apoio técnico da Acción Internacional, a Real Microcrédito, uma empresa de prestação de serviços para operacionalização de um programa de microcrédito. O programa iniciou suas operações com metodologia de contratos individuais, e tinha, em dezembro de 2005, uma carteira ativa de 11,2 milhões de reais e 8.236 clientes.

As iniciativas de bancos privados na operação de microcrédito em primeiro piso são incipientes no país.

3.7. Um quadro dos operadores de microcrédito no Brasil

Não há um levantamento completo sobre as operações de microcrédito no país. Apresenta-se a seguir o esforço realizado por Mario Monzoni na consolidação de clientes ativos e carteira ativa por tipo de instituição de microcrédito, em dezembro de 2005.

Tabela 3.6.a. - Levantamento da oferta de microcrédito no Brasil em dezembro de 2005.

	Tipo de instituição	Nº. de clientes ativos	% total	Carteira ativa (R\$ milhões)	% total
Crediamigo – BNB	Banco Público	195.378	60%	136,2	46%
Oscip e ONG (121)	OSCIP e ONG	86.448	27%	61,2	21%
SCM (54)	SCM	34.152	11%	84,34	29%
Real Microcrédito	Banco Privado	8.236	3%	11,19	4%
Total		324.214	100%	292,93	100%

Fonte: Adaptado de Monzoni, 2006, p. 71.

Destaca-se a atuação do Crediamigo do Banco do Nordeste, que contava com 60% dos clientes ativos e representava 46% da carteira ativa dentre os tipos de instituições de microcrédito apresentadas na Tabela 3.6.a. É importante ressaltar que esse levantamento não contemplou os dados de programas estatais, como o Banco do Povo Paulista.

Neste capítulo buscou-se apresentar brevemente a história do microcrédito no mundo e no Brasil, suas principais características, e os atores envolvidos na sua disseminação no país, com objetivo de contextualizar os programas públicos de microcrédito existentes na RMSP, que serão apresentados no próximo capítulo.

Capítulo 4

Os modelos de programas públicos de microcrédito implantados na RMSP

4. Os modelos de programas públicos de microcrédito implantados na RMSP

Com o objetivo de contribuir para a análise dos fatores que influenciaram a adoção de programas de microcrédito por municípios da RMSP, este capítulo apresenta o processo de formulação e as principais características dos programas existentes na RMSP, a partir das seguintes questões propostas por Dolowitz e Marsh: O que foi disseminado? Quem esteve envolvido no processo? Quando foi disseminado? De onde foram obtidas as referências para a adoção de programas de microcrédito?

A Região Metropolitana de São Paulo conta hoje com programas de microcrédito em 37 de seus 39 municípios. Dentre os programas implementados, encontram-se: a) o **Banco do Povo Paulista**, presente em 33 municípios; b) o **Banco do Povo - Crédito Solidário**, que atua em Santo André, Diadema, Mauá, e Ribeirão Pires; e c) o **São Paulo Confia**, implantado no município de São Paulo. Os únicos municípios que ainda não implementaram programa de microcrédito são Francisco Morato e Franco da Rocha. Ambos já assinaram convênio com o BPP em junho de 2006, mas ainda não viabilizaram sua implantação.

O BPP utiliza o modelo estatal; os Programas São Paulo Confia e Banco do Povo - Crédito Solidário são Oscips que têm prefeituras municipais no quadro de sócios.

A Quadro 4., a seguir, apresenta o conjunto de programas públicos de microcrédito existentes na RMSP, os municípios que os adotaram e a carteira de clientes em 2006.

Modelo institucional	Nome	Municípios atendidos	Nº. de clientes ativos	Carteira ativa	Número de agentes de crédito
Estatal	Banco do Povo Paulista	Arujá, Barueri, Biritiba-Mirim, Caieiras, Cajamar, Carapicuíba, Cotia, Embu, Embu-Guaçu, Ferraz de Vasconcelos, Francisco Morato, Franco da Rocha, Guararema, Guarulhos, Itapeverica da Serra, Itapevi, Itaquaquecetuba, Jandira, Jquitiba, Mairiporã, Mogi das Cruzes, Osasco, Pirapora do Bom Jesus, Poá, Rio Grande da Serra, Salesópolis, Santa Isabel, Santana de Parnaíba, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, São Lourenço da Serra, São Paulo.	2.176 ⁽¹⁾	R\$4.556.005,00 ⁽³⁾	62
Oscip	São Paulo Confia	São Paulo	3.822 ⁽²⁾	R\$ 3.952.167,00 ⁽⁵⁾	17
Oscip	Banco do Povo – Crédito Solidário	Santo André, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires	931 ⁽²⁾	R\$ 1.211.956,00 ⁽⁶⁾	7

Quadro 4. – Informações básicas sobre os programas públicos de microcrédito na RMSP

Fontes: Banco do Povo Paulista, Banco do Povo – Crédito Solidário e São Paulo Confia.

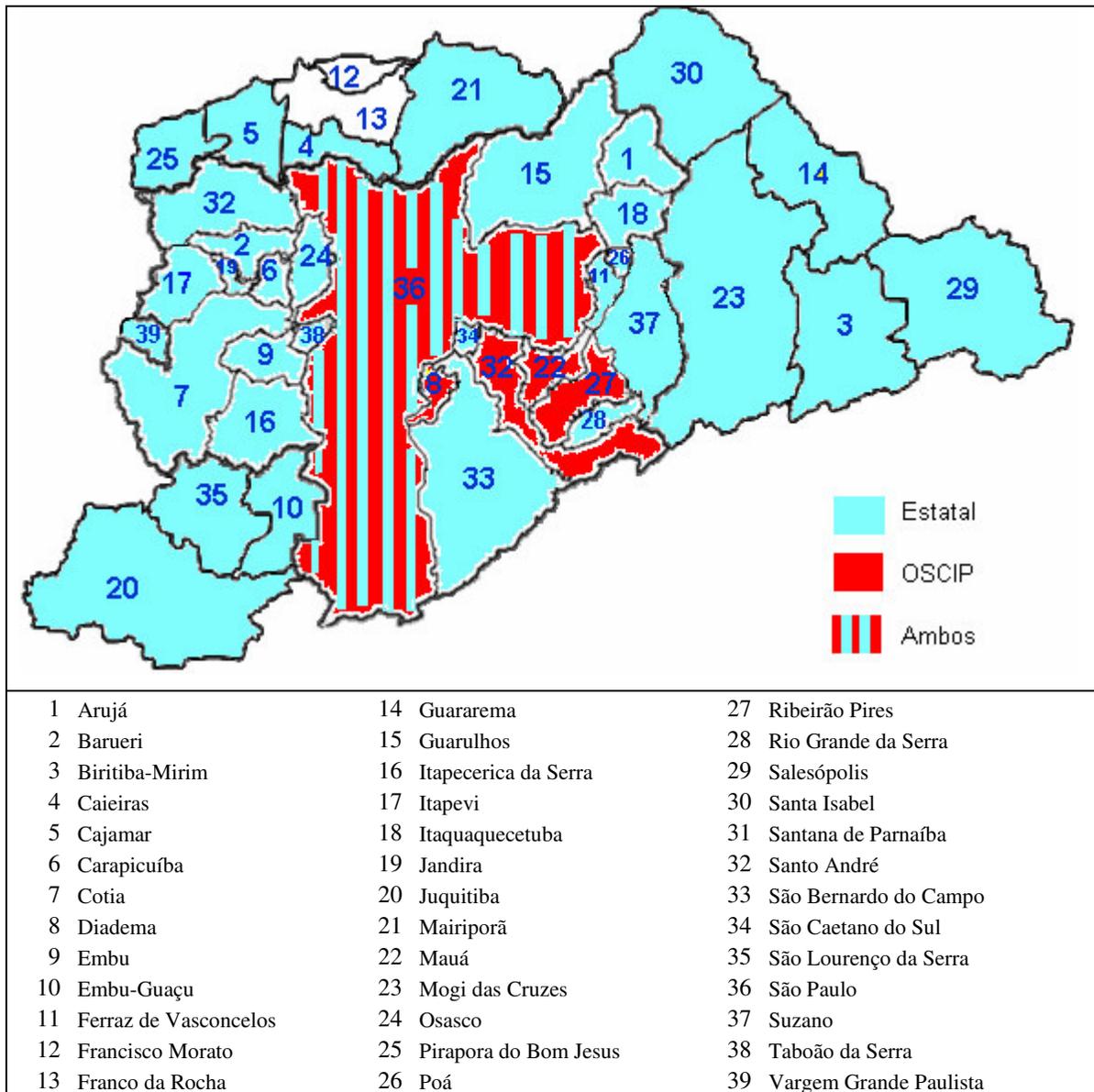
(1) Referente ao dia 20 de março de 2007.

(2) Em 31 de dezembro de 2006

(3) Carteira vigente (capital mais juros), em 20 de março de 2007

(4) Carteira ativa bruta (capital emprestado), em 31 de dezembro de 2006

O mapa 4 apresenta a distribuição geográfica dos modelos institucionais de programas públicos de microcrédito existentes na RMSP.



Mapa 4 - Distribuição geográfica dos modelos institucionais de programas públicos de microcrédito na RMSP

Fontes: Informações fornecidas pelo BPP, pelo São Paulo Confia e Banco do Povo – Crédito Solidário.

A oferta de microcrédito na RMSP não se restringe aos programas públicos, pois atuam na região: 1) uma iniciativa do Banco Real, a Real Microcrédito S.A.; 2) a Microinvest, uma SCM ligada à Fininvest e ao Banco Unibanco, com aproximadamente 4 mil clientes ativos em dezembro de 2006; 3) a Empreenda, uma ONG que atua na zona sul do município de São Paulo;

e 4) onze Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCM). Conforme foi mencionado na Introdução, são abordadas neste estudo apenas as experiências públicas existentes na RMSP.

Apresenta-se a seguir um breve histórico desses programas públicos de microcrédito presentes na RMSP, e suas principais características.

4.1. Programas que adotaram o arranjo institucional de Oscip com participação do poder público local

4.1.1. O Banco do Povo – Crédito Solidário³⁴

A formulação do programa

O primeiro programa de microcrédito do estado de São Paulo foi o Banco do Povo – Crédito Solidário, que na sua origem chamava-se Banco do Povo de Santo André – O Crédito Solidário. O programa foi criado por iniciativa do município de Santo André em 1997 e iniciou suas atividades em maio de 1998, segundo ano da segunda gestão do prefeito Celso Daniel, que havia governado a cidade no período 1990-1993.

De acordo com o diretor de Geração de Trabalho e Renda do município de Santo André no período de 1997 a 2002, Aletto José de Souza, já havia debates no PT sobre a utilização do microcrédito como ferramenta de desenvolvimento socioeconômico a partir de meados da década de 1990. Para Jesus Carlos Garcia, assessor da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Geração de Trabalho e Renda de Santo André, o partido foi influenciado por instituições de cooperação internacional européias que já utilizavam o microcrédito como uma resposta ao aumento do desemprego gerado pela reestruturação produtiva. Uma pesquisa de Adalberto Cardoso (1998, p. 1) ilustra o impacto da reestruturação produtiva no setor automobilístico no estado de São Paulo, no qual se concentravam as atividades econômicas de Santo André:

³⁴ As informações apresentadas nesta sessão foram obtidas em entrevistas com pessoas envolvidas na formulação do Banco do Povo – Crédito Solidário e com atuais gestores do programa (ver **Anexo 2**).

No período de 1990 a 1996 a produção do complexo automobilístico cresceu 39,2%, enquanto o emprego caiu 23,3%, com ganho de 62% de produtividade e perda de mais de 70 mil postos de trabalho³⁵.

A implantação do programa de microcrédito fez parte do programa de governo de Celso Daniel nas eleições de 1996, mas somente após sua eleição iniciou-se a análise de experiências que pudessem servir de inspiração para sua elaboração. Foram visitadas as experiências da ICC Portosol, em Porto Alegre, que era governada pelo PT, e do Banco Regional de Brasília (BRB) Trabalho, experiência de microcrédito criada no DF, em 1996, por iniciativa de uma gestão petista. Além disso, foram analisados os estatutos de outras experiências, como o da Associação Comunitária de Crédito do Vale do Aço³⁶, do Banco da Mulher, e o regimento de crédito do Programa Crediamigo do Banco do Nordeste³⁷.

Em 1997, foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Emprego, que tinha como objetivos a implementação de políticas de fomento ao desenvolvimento econômico de empresas no município, e também a implementação de um conjunto de programas direcionados aos desempregados e pessoas que trabalhavam no setor informal. Esse conjunto de programas visava aumentar as chances de retorno das pessoas ao mercado de trabalho formal por meio da capacitação técnica de desempregados, e fortalecer **estratégias de auto-emprego**, como a criação de cooperativas e pequenos negócios formais e informais, uma vez que o mercado de trabalho não tinha capacidade de absorver todos os desempregados. O microcrédito fazia parte desse conjunto de programas³⁸.

Embora constasse no programa de governo, não havia nenhum detalhamento sobre como o programa de microcrédito deveria ser implementado. Sua formulação foi feita em um processo de **comparação de alternativas**, considerando as limitações orçamentárias do município. O programa Banco do Povo Paulista, embora não tivesse sido criado, estava sendo formulado no mesmo período e fez parte do conjunto de possibilidades analisadas pelos gestores de Santo

³⁵ Fonte: PME-SP, disponível no site do IBGE na internet: www.ibge.gov.br.

³⁶ ONG criada em 1998 em Minas Gerais com a participação da prefeitura municipal de Ipatinga. A instituição obteve o título de Oscip em dezembro de 2001. Atua hoje em 55 municípios e tinha 1.647 clientes ativos e uma carteira ativa de 2.049.076,00 de reais em dezembro de 2005.

³⁷ Informação fornecida nas entrevistas com Aleto José de Sousa, diretor de Geração de Trabalho e Renda (Deger) de Santo André, de 1997 a 2002 e Jesus Carlos Garcia, assessor técnico do mesmo órgão.

³⁸ Idem.

André. O resultado foi registrado em um estudo de viabilidade, que resume as principais características do programa Banco do Povo – Crédito Solidário (1998).

De acordo com Aleto José de Sousa, as alternativas de arranjos institucionais avaliados foram: 1) criar o programa de microcrédito como um departamento na secretaria, com funcionários públicos; 2) associar-se a uma ONG existente; e 3) criar uma ONG em parceria com instituições privadas.

A prefeitura optou pela criação de uma ONG para a operacionalização do programa em parceria com organizações da sociedade civil, com o objetivo de realizar crédito para os munícipes que trabalhavam por conta própria e tivessem dificuldades de acesso ao crédito no sistema bancário. Essa instituição tinha como princípio a sua auto-sustentabilidade financeira, que seria obtida pela remuneração dos serviços prestados. Foram mencionadas por Aleto José de Sousa e Jesus Carlos Garcia três principais razões para a adoção desse arranjo institucional:

- 1) Estar em consonância com organizações financiadoras nacionais e internacionais, que, ao serem consultadas pela prefeitura de Santo André, expressaram que somente apoiariam um programa de ONG que buscasse sua auto-sustentabilidade e não tivesse governos como sócios majoritários.
- 2) Permitir que o programa pudesse obter empréstimos, para ampliar seu fundo de capital sem a necessidade de aportes permanentes por parte do município.
- 3) Evitar que o programa fosse interrompido por decorrência de mudanças de orientação política na prefeitura.

Esse arranjo institucional fora criado pela prefeitura de Porto Alegre em 1996, conforme se mencionou, e tornara-se uma referência para diversas experiências públicas, envolvendo governos estaduais e municipais (NICTER *et al.*, 2001; ALVES e THEDIM, 2006).

O Banco do Povo – Crédito Solidário foi formado por sócios do setor privado (Acisa – Associação Comercial e Industrial de Santo André, Sindicato dos Bancários e Metalúrgicos, Sindicato das Empresas de Transporte do ABC (Setrans/ABC) e do setor público (prefeitura do Município de Santo André). A instituição aumentou seu quadro societário e sua área de atuação, com a entrada das prefeituras de Mauá e de uma entidade religiosa localizada em São Bernardo do Campo, chamada Cúria Diocesana - Padre Léo, em 2002, e das prefeituras de Diadema e Ribeirão Pires, em 2003. Todos os sócios aportaram recursos financeiros, sendo a maior parte aportada pelo poder público, como pode ser visto na Tabela 4.1.1.a. Em 13 de janeiro de 2000, a instituição obteve qualificação de Oscip, sem fins lucrativos.

Tabela 4.1.1.a – Recursos financeiros integralizado pelos sócios do Banco do Povo – Crédito Solidário.

Instituição sócia	Valor aportado
Acisa	R\$ 50.000,00
Cúria Diocesana de Santo André / Padre Léo	R\$ 111.686,84
Prefeitura de Diadema	R\$ 252.000,00
Prefeitura de Mauá	R\$ 550.000,00
Prefeitura de Ribeirão Pires	R\$ 100.000,00
Prefeitura de Santo André	R\$ 950.000,00
Setrans/ABC	R\$ 50.000,00
Sindicato dos Bancários do ABC	R\$ 25.000,00
Sindicato dos Metalúrgicos do ABC	R\$ 25.000,00
Total	R\$ 2.113.686,84

Fonte: Banco do Povo – Crédito Solidário

O aporte de recursos por todos os sócios, e não somente pelo do poder público, representa uma inovação em relação ao modelo da ICC Portosol.

Estrutura organizacional

A Assembléia Geral do Banco do Povo – Crédito Solidário é a instância máxima da instituição, sendo composta por 13 representantes dos sócios. Tem como funções, entre outras: a aprovação do estatuto, o estabelecimento de diretrizes gerais, a eleição e destituição dos membros do Conselho de Administração e Conselho Fiscal, o exame e aprovação das parcerias, acordos e empréstimos contratados (BANCO DO POVO, 1998).

O Conselho de Administração é composto por um representante de cada uma das seguintes entidades: prefeitura de Santo André, Acisa, Setrans, Sindicato dos Bancários do ABC ou Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, Sebrae-SP, Prefeitura de Mauá, Cúria Diocesana - Padre Léo, prefeitura de Ribeirão Pires e prefeitura de Diadema, além de três conselheiros com notório saber técnico nos assuntos relativos à instituição. Entre as funções do conselho estão: supervisão do relatório anual de atividades, contratação de auditoria externa independente e da gerência executiva, aprovação do regulamento de crédito e do plano de cargos e salários (BANCO DO POVO, 1998).

O Conselho Fiscal é composto por membros eleitos pela Assembléia Geral e tem como função a análise dos balancetes periódicos e a emissão de pareceres sobre as contas da Instituição (BANCO DO POVO, 1998).

A instituição conta com 17 funcionários contratados em regime de CLT, sendo sete agentes de crédito, dos quais quatro trabalham em Santo André, um em Mauá, um em Ribeirão Pires e um em Diadema.

A Figura 4.1.1.a. apresenta o organograma da instituição.

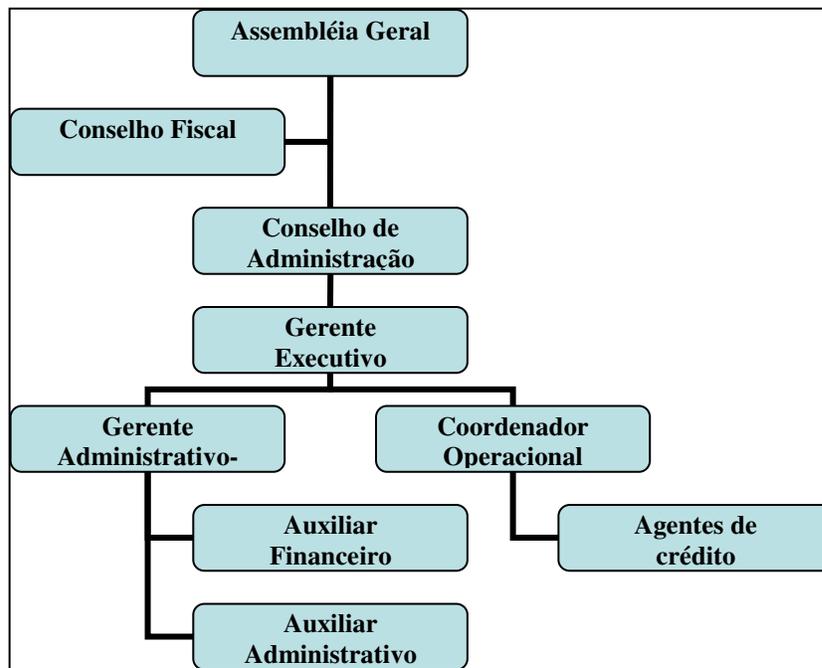


Figura 4.1.1.a – Organograma do Banco do Povo – Crédito Solidário

Fonte: Banco do Povo – Crédito Solidário, 2006.p. 8.

Recursos financeiros

Os recursos financeiros aportados pelas instituições sócias do programa (Tabela 4.1.1.a) foram utilizados tanto para empréstimos como para custos de operação.

Além dos recursos aportados pelos sócios, o Banco do Povo – Crédito Solidário utilizou recursos de um empréstimo obtido, em agosto de 1999, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES no valor de R\$1.667.101,37. Em 2001, a instituição celebrou convênio com a União Européia para operação de linhas de crédito, nas áreas de maior vulnerabilidade social do município de Santo André, que resultou em aporte total de R\$ 681.999,99, dividido em parcelas de outubro de 2001 a setembro de 2004 (BANCO DO POVO, 2006, p. 7).

A expansão do programa

Em 1997, a prefeitura de Santo André participou da criação da Câmara do Grande ABC, fórum intergovernamental de planejamento, formulação e implementação de políticas públicas, da qual fazem parte as prefeituras de municípios que compõem o Grande ABC (Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul e Rio Grande da Serra), o governo do Estado de São Paulo e lideranças do Fórum da Cidadania do Grande ABC, o qual englobava mais de 100 entidades, representando empresários, trabalhadores e outros segmentos da sociedade civil. Como constata Roberta Clemente (1999, p. 3):

A criação deste fórum surgiu como iniciativa voltada à viabilização do desenvolvimento de uma região em franca decadência econômica, marcada pelo êxodo de indústrias, pela obsolescência de seu parque industrial e pelo crescimento do desemprego. [...] Neste fórum, através da discussão e do consenso, são elaboradas políticas públicas e, o mais importante, são tomadas medidas para sua implementação; buscando-se soluções para problemas sociais, econômicos e físico-territoriais, visando o desenvolvimento econômico da região.

Nesse contexto de proposição de soluções para problemas comuns da região, a prefeitura do município de Santo André propôs aos outros seis municípios presentes na Câmara do Grande ABC (Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, São Bernardo, São Caetano do Sul) a expansão do âmbito de atuação do Banco do Povo – Crédito Solidário para outros municípios, por meio da sua associação ao programa³⁹. Em novembro de 2002, o município de Mauá se associou ao programa, seguido pelos municípios de Diadema (agosto de 2003) e Ribeirão Pires (setembro de 2003), todos governados pelo PT.

Os municípios de São Bernardo do Campo, governado pelo PSDB, e São Caetano do Sul, governado pelo PTB, implantaram o Banco do Povo Paulista em 2000 e 2001, respectivamente. O único município governado pelo PT nessa região que optou por não participar do Banco do Povo – Crédito Solidário foi Rio Grande da Serra, que implementou uma unidade do Banco do Povo Paulista em 2001. De acordo com Carlos Augusto César, secretário de Desenvolvimento Econômico de Rio Grande da Serra, de 2002 a 2004, os motivos para adoção do Banco do Povo Paulista no lugar do Programa Banco do Povo – Crédito Solidário foram: a) o incentivo financeiro oferecido pela Sert para implantação do Banco do Povo Paulista, o que reduzia a

³⁹ Informação obtida em entrevista com gestores públicos de Santo André, Mauá, Rio Grande da Serra e Ribeirão Pires.

necessidade de aportes financeiros com recursos municipais; e b) a taxa de juros mais baixa cobrada dos clientes, de 1% ao mês no BPP, em relação à de 3,9% no Banco do Povo - Crédito Solidário.

Produtos e metodologia

Além do arranjo institucional criado pela ICC Portosol, o Banco do Povo – Crédito Solidário adotou também a metodologia de concessão de crédito implementada por essa organização, por meio da contratação da empresa de consultoria Crear Brasil para treinar seus funcionários e desenhar seus sistemas de trabalho.

De acordo com Fernando Amorim, atual gerente executivo do Banco do Povo – Crédito Solidário, a metodologia originalmente implantada sofreu modificações ao longo do tempo, como a implantação de novos produtos (ex: serviço de troca de cheques, implantado em 2001, e realização de créditos para novos negócios) e a modificação dos instrumentos de coleta de dados.

O Banco do Povo – Crédito Solidário trabalha com crédito produtivo orientado para capital de giro, para aquisição de ativo fixo e desconto de cheques.

A taxa de juros é de 3,9% ao mês, além de uma taxa de abertura de crédito (TAC), cobrada no caso de crédito produtivo, cujo valor é de 3,9% para o primeiro crédito. Para os créditos renovados, a TAC pode ser reduzida a 2% ou eliminada, conforme a pontualidade de pagamento do cliente.

O parcelamento é feito em até 12 meses para giro e em até 24 meses para capital fixo, podendo ser concedidos três meses de carência no crédito para capital fixo. Para o desconto de cheque ou recebíveis, o prazo é de até 120 dias.

As formas de garantia aceitas são avalista e alienação de bens do cliente. Há também uma modalidade de garantia chamada “aval moral”, utilizada nas áreas mais pobres do município de Santo André, na qual o avalista não precisa comprovar renda três vezes superior à parcela do crédito, como ocorre na metodologia inicialmente adotada.

O Quadro 4.1.1.a. apresenta as características dos três produtos que a instituição comercializa.

Produtos	Custos	Limites	Prazos	Garantias
Empréstimos para capital de giro	Taxa de abertura de crédito de 3,9% (na primeira operação) e encargos de 3,9% a.m.	R\$ 300,00 a R\$ 8.000,00.	Até 12 meses.	Avalista e bens.
Empréstimos para investimento	Taxa de abertura de crédito de 3,9% (na primeira operação) e encargos de 3,9% a.m.	R\$ 300,00 a R\$ 15.000,00, chegando a R\$ 25.000,00 para cooperativas.	Até 24 meses, com até 3 meses de carência.	Avalista e bens.
Desconto de títulos (cheques e duplicatas)	Encargos de 3,9% a.m.	100% do último crédito do cliente, e no máximo um documento por titular.	Até 4 meses.	Títulos apresentados pelo cliente.

Quadro 4.1.1.a – Características dos produtos do Banco do Povo – Crédito Solidário

Fonte: Banco do Povo – Crédito Solidário

Desempenho do programa e estratégia

Apresentam-se a seguir indicadores de desempenho do Banco do Povo – Crédito Solidário em comparação com indicadores de Oscip de microcrédito analisadas no “Diagnóstico de Instituições de Microcrédito no Brasil”, elaborado pelo Prêmio Itaú Empreendedor em 2005.

A produtividade média dos agentes de crédito, calculada pelo número de clientes ativos por agente de crédito, era de 133 no final de 2006, a média da Oscip do Sudeste era de 129, e a do Brasil, de 174. O valor médio do empréstimo concedido em 2006 foi de 1.768,00 reais, muito próximo da média brasileira de R\$ 1.640,00.

A inadimplência (atrasos acima de 30 dias) encontrava-se em 3,4% ao final de 2006, portanto, um pouco abaixo da média do Sudeste (3,7%) e do Brasil (4,5%). O programa não atingiu ainda sua sustentabilidade operacional (85%), ou seja, suas receitas não são suficientes para cobrir todas as despesas.

O aumento de concorrência levou os gestores a iniciarem uma experiência piloto com a *metodologia de grupos solidários* utilizada por São Paulo Confia, o que, na sua avaliação, permitirá ao programa, ao mesmo tempo, beneficiar empreendedores de mais baixa renda com menor concorrência, pois poderão obter crédito, inclusive, empreendedores que estão com nomes apontados nos serviços de proteção ao crédito. Para implantação dessa metodologia foram contratados, como consultores, pessoas que trabalhavam no desenvolvimento dessa metodologia no Programa São Paulo Confia no período de 2002 a 2004.

Tabela 4.1.1.b. – Indicadores de desempenho institucional do Programa Banco do Povo – Crédito Solidário referente ao período de 2003 a 2006.

	2003	2004	2005	2006
CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONAIS				
Agências (postos de atendimento)	2	4	5	5
Pessoal	21	19	16	17
Agentes de crédito	11	9	6	7
Clientes ativos	1.088	1.122	938	931
Carteira ativa (bruta)	1.491.335	1.401.534	1.122.264	1.211.956
DESEMPENHO ECONÔMICO-FINANCEIRO				
Sustentabilidade operacional ⁽¹⁾	87,2	88,7	86,2	85,2
QUALIDADE DE CARTEIRA				
Inadimplência > 30 dias ⁽²⁾	3,9	4,1	4,6	3,4
EFICIÊNCIA E PRODUTIVIDADE				
Empréstimos ativos por agente de crédito	99	125	156	133
Valor médio do crédito desembolsado	2.118	2.021	1.868	1.768

Fonte: Banco do Povo - Crédito Solidário

(1) Calculada pela fórmula [receitas financeira/(custos financeiros + provisão + custos operacionais)]

(2) Calculado pelo montante das parcelas em atraso / carteira ativa bruta

4.1.2. São Paulo Confia⁴⁰

A formulação do programa

O município de São Paulo teve seu primeiro programa público de microcrédito no primeiro ano de gestão da prefeita Marta Suplicy, eleita em 2001. O microcrédito fazia parte do programa de governo, embora não se apresentassem detalhes de sua formulação. O programa foi criado no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade (SDTS), também criada nessa gestão, e cujo secretário foi o prof. Márcio Pochmann.

De acordo com o secretário, a idéia não era criar apenas uma intervenção própria por meio da criação de um programa de microcrédito, mas também articular diferentes modalidades de crédito disponíveis no município, incluindo o Proger, operacionalizado pelo Banco do Brasil, uma linha de crédito para material de construção da CEF, o Banco do Povo Paulista e instituições privadas.

⁴⁰ As informações apresentadas nesta sessão foram obtidas em entrevistas realizadas para este estudo com pessoas envolvidas na formulação do programa São Paulo Confia e com os atuais gestores (ver Anexo 2.).

Essas modalidades de crédito seriam articuladas por um programa da SDTS chamado **Central de Crédito Popular**, criado em 6 de setembro de 2001. A Central de Crédito Popular era formada por uma **Comissão de Política de Microcrédito** do município e uma instituição operadora de microcrédito, chamada São Paulo Confia. À comissão cabia a função de apontar as principais estratégias para ampliação do acesso ao crédito à população de baixa renda, enquanto à **São Paulo Confia** cabia a função de operacionalizar linhas de microcrédito próprias para micro e pequenos empreendimentos formais e informais com dificuldade de acesso a crédito (ALVES *et al*, 2002. p. 174).

A articulação com a Sert para implantação do Banco do Povo Paulista foi frustrada, segundo Márcio Pochmann, pela falta de interesse político do governo do Estado, do PSDB. De acordo com gestores do Banco do Povo Paulista e do secretário Walter Barelli, a falta de interesse político veio do município, que exigia condições especiais de implementação como mudanças metodológicas e do nome do programa⁴¹.

As parcerias com o Banco do Brasil, para divulgação do Proger, e com a CEF, para divulgação da linha de crédito para compra de material de construção, foram descontinuadas pela dificuldade que esses programas apresentaram em atender a pessoas de baixa renda⁴² (ALVES *et al*, 2003. p. 169).

O programa **São Paulo Confia** foi criado com o objetivo de oferecer crédito produtivos aos empreendedores formais e informais do município de São Paulo (SÃO PAULO CONFIA, 2006). O responsável pela formulação e coordenação do programa São Paulo Confia, José Caetano Lavorato Alves, havia sido gerente executivo do programa Banco do Povo – Crédito Solidário.

Foi criada uma Oscip em parceria com organizações da sociedade civil para operacionalizar o programa, de maneira muito similar aos programas Banco do Povo – Crédito Solidário e ICC Portosol. O programa foi lançado em setembro de 2001, com dez unidades de atendimento distribuídas pela cidade.

⁴¹ Informações obtidas em entrevista realizada para este estudo em novembro de 2006.

⁴² A dificuldade que o Proger apresenta em beneficiar pessoas de baixa renda é atribuída à não-utilização de metodologia de microcrédito, de acordo com Silvana Parente (2003).

Estrutura organizacional e recursos

Participam do São Paulo Confia, na condição de sócios: a Associação Brasileira de Empresários pela Cidadania (Cives), a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Central Autônoma dos Trabalhadores (CAT), a Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), a Social Democracia Sindical (SDS), a Central Geral dos Trabalhadores – Brasil (CGTB), a prefeitura de São Paulo, o Banco Santander Banespa e o Instituto de Tecnologia Social (ITS). A CGTB não realizou o investimento previsto e não participa efetivamente das reuniões de sócios.

A Tabela 4.1.2 apresenta os valores integralizados pelas instituições sócias do São Paulo Confia e o número de representantes na Assembléia Geral⁴³.

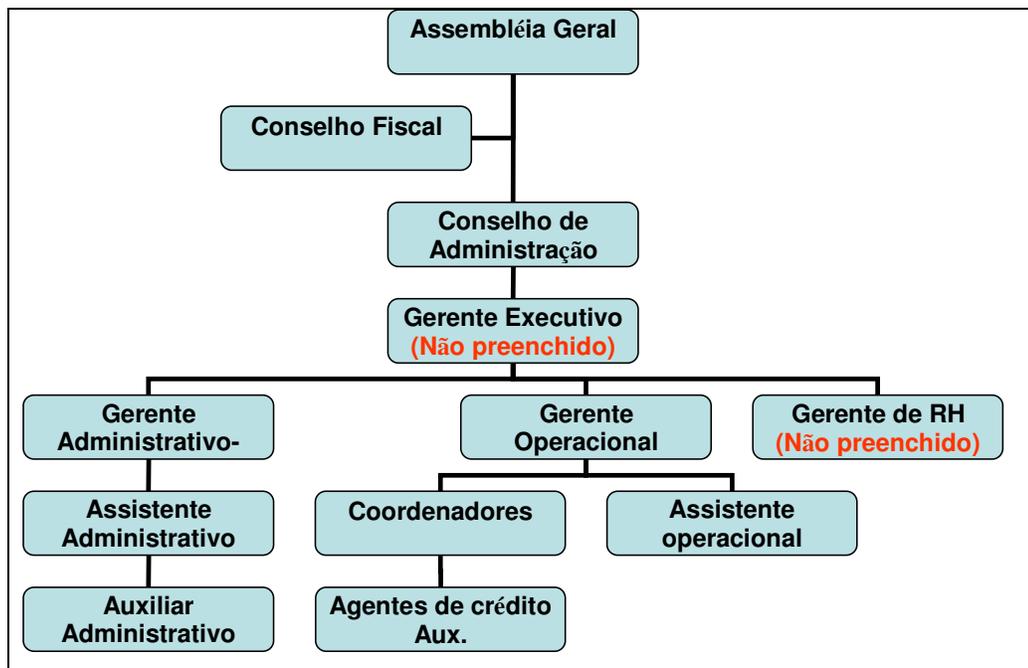
Tabela 4.1.2.a – Aportes de recursos financeiros integralizados pelos associados

Instituição	Capital integralizado em reais	Número de representantes na Assembléia Geral
Prefeitura Municipal de São Paulo	12.950.000,00	5
CAT - Central Autônoma de Trabalhadores	10.000,00	1
CGT – Confederação Geral dos Trabalhadores	10.000,00	1
SDS – Social Democracia Sindical	10.000,00	1
CUT - Central Única dos Trabalhadores	50.000,00	1
Cives – Ass. Bras. Empresários pela Cidadania	4.500,00	1
Banco Santander Banespa S.A.	156.000,00	2
ITS – Instituto de Tecnologia Social	1.000,00	1
Total	13.191.500,00	13

Fonte: São Paulo Confia

A estrutura organizacional é semelhante à da do Banco do Povo – Crédito Solidário, composta por uma Assembléia Geral, um Conselho de Administração, um Conselho Fiscal e um grupo de funcionários contratados em regime de CLT, responsáveis pela execução das atividades da instituição (ver Esquema 4.1.2.).

⁴³ O número de representantes na Assembléia Geral depende do capital integralizado, de acordo com a seguinte regra: Até 100 mil reais – 1 representante; de 100 a 500 mil reais – 2 representantes; de 500 mil a 1 milhão de reais 3 representantes; de 1 a 2 milhões de reais – 4 representantes; e acima de 2 milhões de reais – 5 representantes (estatuto, 30 de agosto de 2006).



Esquema 4.1.2 – Organograma do São Paulo Confia

Fonte: São Paulo Confia.

A Assembléia Geral é composta por representantes dos sócios listados na Tabela 4.1.2 e tem como principais funções: a) aprovar os estatutos; b) estabelecer as diretrizes gerais das atividades; c) eleger e destituir membros do Conselho de Administração e suplentes; d) examinar e aprovar balanços de cada exercício; e) aprovar orçamentos anuais; e f) homologar nomes indicados para o Conselho Fiscal.

O Conselho de Administração é composto pelos membros da Assembléia e por representante do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), convidado a fazer parte do conselho na condição de notório saber. Entre as principais atribuições do Conselho de Administração estão: a) definir a política geral e as estratégias da instituição em consonância com as diretrizes estabelecidas pela Assembléia Geral; b) aprovar regimento interno e demais regulamentos; c) aprovar a criação, atribuições, remuneração e extinção de cargos; e d) aprovar contratos de empréstimos a serem contraídos com outras instituições.

O Conselho Fiscal é o órgão de controle, composto por três titulares e três suplentes, com obrigação de examinar relatórios de desempenho financeiro e contábil, operações patrimoniais e de emitir parecer ao Conselho de Administração uma vez por ano.

Os membros dos Conselhos de Administração e Fiscal não são remunerados pelo São Paulo Confia.

A instituição tinha, em 31 de dezembro de 2006, 33 funcionários, dos quais 17 voltados a atividades de concessão de crédito (agentes e coordenadores). O presidente do Conselho de Administração, que é conselheiro pela prefeitura de São Paulo, acumula, desde junho de 2005, a função de gerente executivo. Não há funcionários contratados para os cargos de gerente executivo e de gerente de desenvolvimento de recursos humanos, previstos no estatuto.

Metodologias de concessão de crédito

Assim como o Banco do Povo – Crédito Solidário e o Banco do Povo Paulista, o São Paulo Confia também contratou a Crear Brasil⁴⁴ para treinamento de seus funcionários, especialmente agentes de crédito, e para repasse da *metodologia de contratos individuais*, que foi implementada nas dez unidades do programa. No momento da criação do São Paulo Confia a Crear Brasil já havia repassado sua metodologia ao Banco do Povo – Crédito Solidário e ao Banco do Povo Paulista.

Seis meses após sua inauguração, em março de 2002, o programa apresentava dificuldades de penetração nas áreas de mais baixa renda da cidade, especialmente nas favelas, por dois motivos principais referentes à metodologia de crédito de contatos individuais: a) muitos clientes de mais baixa renda apresentavam dificuldade de oferecer avalistas, pois não contavam, no seu círculo de relações, com pessoas que estivessem sem restrições cadastrais e que pudessem comprovar renda três vezes maior do que o valor da parcela; e b) muitos empreendedores de baixa renda estavam com seus nomes apontados nos serviços de proteção ao crédito (ALVES, 2003, p. 173).

⁴⁴ Site corporativo disponível em <<http://www.crearbrasil.com.br/>>.

Decidiu-se, então, realizar uma experiência com uma metodologia de concessão de crédito de grupos solidários, repassada por uma instituição boliviana chamada IPM (Instituto de Políticas para a Microempresa), dirigida por Pancho Otero, um dos criadores do Bancosol na Bolívia.

O processo de implementação da nova metodologia de concessão de crédito foi financiado pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad). Foram realizadas visitas à instituição boliviana e adaptações à realidade da cidade de São Paulo, em relação à forma de pagamento dos clientes: optou-se por utilizar boletos para pagamento das prestações, em correspondentes bancários, tecnologia não disponível no sistema financeiro boliviano, ao invés de receber em dinheiro nas agências (ALVES, 2003. p. 172).

De acordo com Alves *et al* (2003, p. 172), a **metodologia de grupos solidários** implementada permitiu ao programa realizar crédito em bolsões de pobreza da cidade de São Paulo, o que não era possível com a **metodologia de contratos individuais** adotada inicialmente. As principais diferenças são:

- 1) A adoção da garantia de *grupo solidário* ao invés de exigência de avalista ou alienação de bens.

A garantia de Grupos Solidários é o principal elemento facilitador de acesso ao crédito, pois elimina a necessidade de avalista ou de alienação de bens. O Grupo Solidário é constituído por quatro a sete empreendedores que queiram obter crédito e que aceitem fazê-lo conjuntamente. Dessa forma, cada um dos integrantes do grupo recebe um crédito no valor adequado a seu empreendimento, e torna-se responsável pelo valor total do empréstimo do grupo. O grupo é formado sem a interferência dos agentes de créditos, de forma que garanta que seus integrantes confiem mutuamente para poderem se apoiar em momentos de dificuldades (ALVES, 2003. p. 173).

É importante ressaltar que a *metodologia de contratos individuais* inicialmente implementada em São Paulo Confia possuía uma modalidade de garantia chamada “aval solidário”, que se assemelhava à definição de grupo solidário antes apresentada; porém, os contratos eram individuais e cada cliente pagava suas parcelas. Não havia, portanto, o encontro do grupo para pagamento de parcela, que tem a função de reforçar a união e o controle entre os membros do grupo. O aval solidário foi muito pouco utilizado nas

instituições formadas pela Crear Brasil, entre as quais citamos ICC Portosol - RS, ICC Blusol - SC, Banco do Povo – MS, Casa do Empreendedor – PR, e Banco do Povo - Crédito Solidário - SP.

- 2) Aceitar os tomadores de crédito com nome apontados nos serviços de proteção ao crédito. Esse é um dos fatores de maior exclusão do acesso ao crédito dos programas de microcrédito (ALVES, 2003. p. 173).
- 3) Localizar as unidades de atendimento dentro de comunidades de baixa renda, ao invés de localizá-las em pontos mais centrais de grande circulação, o que permite maior proximidade dos agentes de crédito com as comunidades na qual trabalham (ALVES, 2003.p.74).

Essa metodologia, inicialmente implementada em duas unidades, foi expandida para todas as unidades do programa até o final do ano 2004. Diversas instituições de microcrédito do país realizaram visitas ao programa para conhecer a *metodologia de grupos solidários*, entre as quais: 1) a Vivacred, do Rio de Janeiro; 2) O Banco do Povo de Campinas; e 3) o Banco do Povo – Crédito Solidário.

Em 2007, a Vivacred – RJ e o Banco do Povo – Crédito Solidário iniciaram experiências piloto com a *metodologia de grupos solidários*, com objetivo de realizar créditos para um público que tem dificuldade de acesso ao crédito em suas instituições, devido às restrições impostas pela *metodologia de contratos individuais*.

Produtos

De 2001 a 2004, São Paulo Confia ofereceu três linhas de crédito próprias, além de divulgar as linhas de crédito do Proger operacionalizadas pelo Banco do Brasil e as linhas de crédito para reforma e construção, operacionalizada pela Caixa Econômica Federal, apresentadas no Quadro 4.1.2.a.

Finalidade	Faixa de Valores	Taxa de juros	Prazo de pagamento	Exigências
Ampliação de micro e pequenos empreendimentos	Até R\$ 5.000 para capital de giro, até R\$ 10.000 para investimento fixo e até R\$ 25.000 para cooperativas	3,9% ao mês	Até seis meses para capital de giro e até 12 meses para investimento fixo, podendo haver até três meses de carência.	1) Nas unidades que operavam com metodologia de Contratos Individuais , não ter nome apontado nos serviços de proteção ao crédito (Serasa ⁽¹⁾ e SPC ⁽²⁾) 2) Para as unidades que operavam com metodologia de grupos solidários , era exigido que pelo menos metade dos membros dos grupos solidários não tivessem os nomes apontados nos serviços de proteção ao crédito. 3) Ter o negócio há mais de seis meses
Ampliação de micro e pequenos empreendimentos de participantes dos Programas Redistributivos de Renda da Prefeitura (Renda-Mínima, Bolsa Trabalho e Começar de Novo)	Até R\$ 1.500.	0,48% ao mês	Até seis meses para capital de giro e até 12 meses para investimento fixo, podendo haver até três meses de carência.	1) Não ter nome apontado nos serviços de proteção ao crédito (Serasa ⁽¹⁾ e SPC ⁽²⁾). 2) Ter plano de negócio no caso de novo empreendimento;
Crédito para novos negócios de cooperativas	Até R\$ 3.000	1% ao mês	Até 12 meses para pagamento e até três meses de carência	
Para construção ou reforma de moradia (operacionalizada pela CEF)	Até R\$ 7.000	0,48% ao mês	Construção em até oito meses e pagamento em até 96 meses	1) Ter renda familiar até R\$ 2.000, sendo que a prestação não pode ultrapassar 25% da renda da família. 2) Não ter nome apontado nos serviços de proteção ao crédito (Serasa ⁽¹⁾ e SPC ⁽²⁾). 3) não construir em área irregular.
Para ampliação de micro e pequenos empreendimentos – Proger – operacionalizado pelo Banco do Brasil	Até R\$ 5.000 para empreendimento informal e até R\$50.000 para formal	1,23% mais taxas administrativas	Até 60 meses, com até 12 de carência	1) Não ter nome apontado nos serviços de proteção ao crédito (Serasa ⁽¹⁾ e SPC ⁽²⁾). 2) Apresentação de plano de investimento dos recursos solicitados.

Quadro 4.1.2.a. - Linhas de crédito oferecidas inicialmente pelo São Paulo Confia, em 2001

Fonte: ALVES *et al*, 2002, p.176

(1) Centralização dos Serviços dos Bancos S.A.

(2) Serviço de Proteção ao Crédito

A partir de junho de 2002, com a implantação da *metodologia de grupos solidários*, a instituição passou a aceitar pessoas que têm o nome apontado nos serviços de proteção ao crédito, conforme já se relatou.

A partir de 2005, só foi mantida a linha de crédito para *ampliação de micro e pequenos empreendimentos*, nas modalidades capital de giro e investimento fixo, para empreendimentos com mais de seis meses de existência. A taxa de juro cobrada é de 3,9% ao mês, mais uma taxa de abertura de crédito de 2% a 3%. O prazo máximo para capital de giro é de seis meses e, para capital fixo, de 12 meses, conforme se vê no Quadro 4.1.2.b.

Finalidade	Faixa de valores	Taxa de juros	Prazo de pagamento	Exigências
Ampliação de micro e pequenos empreendimentos	Até R\$ 5.000 para capital de giro e investimento fixo.	3,9% ao mês mais TAC de 2% a 3%.	De oito a 38 semanas.	1) Pelo menos metade dos membros dos grupos solidários não podem ter os nomes apontados nos serviços de proteção ao crédito. 2) Todos os membros do grupos devem ter o negócio há mais de seis meses.

Quadro 4.1.2.b. - Linhas de crédito oferecidas pelo Programa São Paulo Confia, a partir de 2005

Fonte: São Paulo Confia

Mudança de governo e desempenho

A partir de 2005, com a mudança de governo na prefeitura de São Paulo, mudanças foram feitas no programa.

- Foram interrompidas as linhas de crédito voltadas a novos negócios e para empreendimentos de pessoas beneficiadas pelo programas de redistribuição de renda do município (Renda-Mínima, Bolsa Trabalho e Começar de Novo). Essas linhas de crédito tinham taxas de juros subsidiadas.
- Foi realizada uma significativa redução do quadro de pessoal, de 57 funcionários, em dezembro de 2004, para 33, em dezembro de 2006;

- A nova gestão investiu apenas 950 mil reais, em comparação aos 12 milhões de reais investidos pelo governo anterior.

Como consequência das mudanças realizadas, o programa sofreu uma estagnação da carteira de clientes ativos, que passou de 3.931 em dezembro de 2004 para 3.822 em dezembro de 2006. Por outro lado, houve melhora significativa dos indicadores de produtividade dos agentes de crédito e de sustentabilidade da instituição, conforme é indicado na Tabela 4.1.2.b.

Tabela 4.1.2.b – Indicadores de desempenho do São Paulo Confia

	2003	2004	2005	2006
Características institucionais				
Agências (postos)	10	6	6	7
Pessoal	87	57	29	33
Agentes de crédito	40	22	17	12
Clientes ativos	3.641	3.931	3.486	3.822
Carteira ativa bruta em reais	1.963.437,00	2.022.712,00	2.618.931,00	3.952.167,00
Sustentabilidade				
Sustentabilidade operacional ⁽¹⁾	23,1	39,5	60,9	98,8
Qualidade de carteira				
Inadimplência > 30 dias ⁽²⁾	14,0	4,8	3,5	1,2
Produtividade				
Empréstimos ativos por agente de crédito	91	179	205	319
Empréstimos ativos por agente de crédito e coordenadores ⁽³⁾	73	140	152	201

Fonte: São Paulo Confia

(1) Calculada pela fórmula [receitas financeira/(custos financeiros + provisão + custos operacionais)]

(2) Calculado pelo montante das parcelas em atraso / carteira ativa bruta

(3) Diferentemente do Banco do Povo Paulista e do Banco do Povo - Crédito Solidário, no São Paulo Confia o coordenador de agência também concede créditos, atividade executada apenas por agentes de crédito nas outras instituições.

4.2. O programa do modelo estatal: O Banco do Povo Paulista⁴⁵

A formulação do programa

As discussões sobre a criação de um programa de microcrédito como ferramenta de fortalecimento de pequenos empreendimentos era também discutida pelo governo do estado de São Paulo na gestão de Mario Covas, a partir de meados da década de 1990. A criação do Banco do Povo Paulista foi inicialmente estimulada pela existência do Programa de Autoemprego, o PAE, cujo objetivo era a criação de cooperativas de trabalhadores. A idéia era criar uma alternativa para que os grupos formados pudessem adquirir os equipamentos e capital de giro necessários para o desenvolvimento de suas atividades. Durante os anos de 1995 a 1997 foram realizados diversos debates para a formulação de um programa, que envolveram pessoas de diversas áreas do governo, entre as quais: a Secretaria da Fazenda, o Centro de Estudos e Pesquisas em Administração Municipal (Cepam) e a Secretaria de Emprego e Relações de Trabalho.

Em 1996, o governador Mário Covas enviou Walter Barelli, seu secretário de Emprego e Relações do Trabalho, para conhecer o Prorenda-CE, experiência de microcrédito realizada pelo Banco do Estado do Ceará, que foi apoiada pela GTZ, sob o governo de Tasso Jereissati. Com base no relatório de visita, aprovou-se a formulação de um programa para o estado de São Paulo.

Nesse mesmo período, o BNDES estava debatendo a criação de dois programas: 1) o Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP), para apoiar ONGs e programas com finalidade de lucro; e 2) o Banco do Povo Trabalhador, que seria realizado em parceria com estados e municípios. Para a formulação desses programas, o BNDES promoveu reuniões, com secretários de governos estaduais de São Paulo, Bahia e Santa Catarina, para análises das experiências da ICC Portosol, experiências de Bolívia, Peru e Colômbia e do Grameen Bank, que, segundo Walter Barelli, “passou a ser o grande farol”.

⁴⁵ As informações apresentadas nesta sessão foram obtidas em entrevistas com pessoas envolvidas na formulação do programa Banco do Povo Paulista e com os atuais gestores, apresentados no Anexo 2.

A idéia inicial era criar um programa em parceria com o BNDES, que estava sendo chamado Banco do Povo Trabalhador, na qual o BNDES emprestaria recursos numa proporção de cinco partes; o estado, de quatro partes; e o município, de uma parte, para a criação de um fundo de empréstimo. O projeto foi cancelado antes de sua implementação porque os recursos disponíveis no BNDES para esse programa eram do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador) e precisavam ser remunerados pela taxa de juros de longo prazo (TJLP), o que era incompatível com a decisão do governo do estado de São Paulo de fazer um programa com taxa de juros subsidiada. Com o apoio do governador, decidiu-se criar um programa de microcrédito, mesmo sem aporte de recursos do BNDES.

A Lei nº 9.533, de 30 de abril de 1997, instituiu o Fundo de Investimentos de Crédito Produtivo Popular de São Paulo. A lei previa como fontes de recursos para empréstimos o orçamento do estado e dos municípios e do BNDES. O Banco Nossa Caixa S.A. seria o agente financeiro do fundo para contratações e cobrança dos financiamentos.

Os recursos do Fundo seriam destinados a:

1. Prestação de assistência financeira a projetos de capacitação profissional e ao treinamento técnico-gerencial dos empreendedores;
2. Concessão de empréstimos a microempreendedores urbanos e rurais, inclusive aos do setor informal;
3. Concessão de empréstimos a cooperativas ou formas associativas de produção ou de trabalho;
4. Concessão de empréstimos a micro e pequenas empresas; e
5. Prestação de assistência financeira a projetos de modernização e reorganização de micro e pequenas empresas.

A lei também instituiu o Conselho de Orientação do Fundo (COF) no âmbito da Secretaria da Fazenda do Estado, responsável por estabelecer as regras de funcionamento do fundo. O COF é composto por representantes das seguintes instituições: Secretaria de Economia e Planejamento, Banco Nossa Caixa, Comissão Municipal de Emprego (presidente), Sebrae, e Sindicato das

Micro e Pequenas Indústrias - Simpi. O Decreto nº 43.283, de julho de 1998, regulamenta a Lei nº 9.533, de abril de 1997.

Arranjo institucional adotado e estrutura organizacional

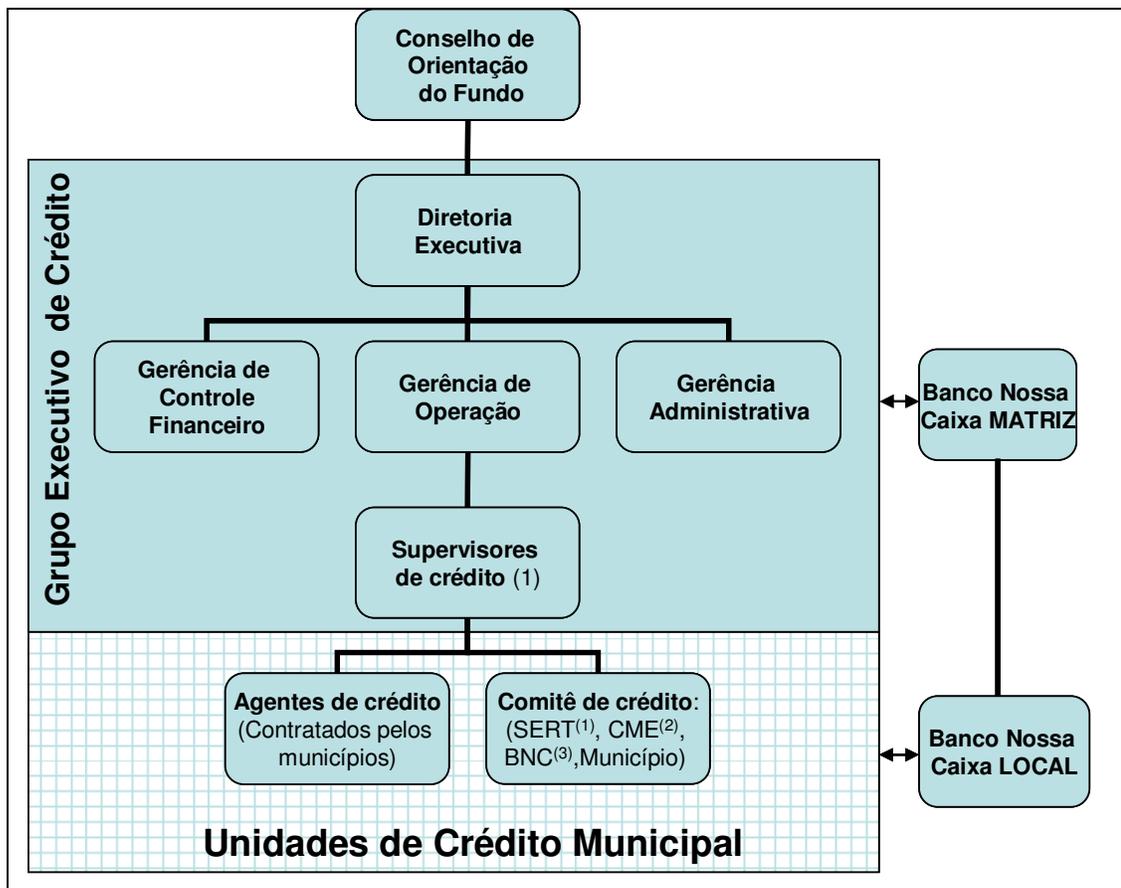
Com base na lei e no decreto mencionados foi criado, no âmbito da Sert, o Banco do Povo Paulista, operado por uma parceria entre a Sert, municípios do estado de São Paulo e o Banco Nossa Caixa. Embora o decreto preveja a possibilidade de a Sert “firmar convênios, contratar serviços, e estabelecer parcerias com organizações não governamentais, municípios, sindicatos e instituições oficiais”, ela, até o momento, não apoiou ou fez parcerias com programas que eram operacionalizados por meio de ONGs ou Oscips, e a sua ação tem sido voltada para apoiar a criação de unidades do Banco do Povo Paulista.

O convênio para criação de unidades do Banco do Povo Paulista em municípios estabelece a seguinte divisão de obrigações:

1. O governo do estado de São Paulo fica responsável por: a) realizar o treinamento de pessoal; b) supervisionar e controlar as operações de crédito; c) prestar suporte técnico; d) zelar pelo cumprimento das normas administrativas e procedimentos operacionais; e e) fornecer 90% do capital destinado ao programa no município.

2. O governo municipal fica responsável por: a) disponibilizar pessoal adequado às funções; b) disponibilizar instalações e equipamentos necessários à criação da unidade do Banco do Povo; e c) contribuir com, no mínimo, 10% do montante do fundo de empréstimo.

O Banco Nossa Caixa é responsável pela operacionalização de pagamento e recebimentos e pela administração dos recursos financeiros, serviço pelo qual é remunerado.



Esquema 4.2. – Organograma do Programa Banco do Povo Paulista

Fonte: Banco do Povo Paulista

(1) Secretaria de Emprego e Relações de Trabalho; (2) Comissão Municipal de Emprego; (3) Banco Nossa Caixa

O Grupo Executivo de Crédito é composto por uma equipe de 40 pessoas, contratada pela Sert, por meio de uma cooperativa de trabalho, e é responsável pela gestão do programa em nível estadual, pelo estabelecimento de convênios com os municípios e pelo treinamento dos agentes de crédito, que são contratados pelo município. O Esquema 4.2. apresenta o organograma do programa.

A metodologia de concessão de crédito

O Banco do Povo Paulista contratou, em 1988, a Crear Brasil⁴⁶ para repassar a metodologia de Contratos Individuais. Após a capacitação de três turmas, o Banco do Povo Paulista passou a

⁴⁶ Mesma empresa contratada pelo Banco do Povo de Santo André, em 1998, e por São Paulo Confia, em 2001.

realizar as capacitações sem a participação da Criar Brasil. A metodologia sofreu modificações ao longo do tempo, de acordo com as necessidades identificadas pelos gestores. Todas as unidades do Banco do Povo Paulista adotam essa metodologia de forma padronizada. Sua aplicação é supervisionada pela equipe da Sert.

Recursos utilizados pelo programa

Conforme foi apresentado, os recursos para empréstimos do Banco do Povo Paulista são aportados pelo governo do estado de São Paulo e pelas prefeituras municipais numa proporção de 9 para 1, respectivamente. Cabe aos municípios os custos com a equipe de agentes de crédito e, ao estado de São Paulo, a capacitação e supervisão das operações. A operação bancária e a administração do fundo de empréstimo é de responsabilidade do Banco Nossa Caixa.

A Tabela 4.2.a apresenta os valores aportados pelo estado de São Paulo e pelo municípios que implementaram unidades do Banco Paulista para criação do fundo de empréstimo de cada município.

Tabela 4.2.a. – Recursos aportados pelo governo do estado de São Paulo e pelos municípios na criação do fundo de empréstimo de cada unidade do BPP, em novembro de 2006

Municípios	Recursos iniciais do município	Recursos iniciais do estado	Valor total do aporte em reais
Arujá	15.000,00	135.000,00	150.000,00
Barueri	50.000,00	450.000,00	500.000,00
Biritiba-Mirim	8.000,00	72.000,00	80.000,00
Caieiras	30.000,00	270.000,00	300.000,00
Cajamar	8.000,00	72.000,00	80.000,00
Carapicuíba	50.000,00	450.000,00	500.000,00
Cotia	25.000,00	225.000,00	250.000,00
Embu	50.000,00	450.000,00	500.000,00
Embu-Guaçu	20.000,00	180.000,00	200.000,00
Ferraz de Vasconcelos	30.000,00	270.000,00	300.000,00
Franco da Rocha	25.000,00	225.000,00	250.000,00
Guararema	20.000,00	180.000,00	200.000,00
Guarulhos	150.000,00	1.350.000,00	1.500.000,00
Itapecerica da Serra	10.000,00	90.000,00	100.000,00
Itapevi	30.000,00	270.000,00	300.000,00
Itaquaquetuba	50.000,00	450.000,00	500.000,00
Jandira	30.000,00	270.000,00	300.000,00
Juquitiba	30.000,00	270.000,00	300.000,00
Mairiporã	30.000,00	270.000,00	300.000,00
Mogi das Cruzes	50.000,00	450.000,00	500.000,00
Osasco	50.000,00	450.000,00	500.000,00
Pirapora do Bom Jesus	10.000,00	90.000,00	100.000,00
Poá	15.000,00	135.000,00	150.000,00
Rio Grande da Serra	20.000,00	180.000,00	200.000,00
Salesópolis	5.000,00	45.000,00	50.000,00
Santa Isabel	20.000,00	180.000,00	200.000,00
Santana de Parnaíba	20.000,00	180.000,00	200.000,00
São Bernardo do Campo	200.000,00	1.800.000,00	2.000.000,00
São Caetano do Sul	30.000,00	270.000,00	300.000,00
São Lourenço da Serra	10.000,00	90.000,00	100.000,00
São Paulo - Vila Mariana	100.000,00	900.000,00	1.000.000,00
São Paulo – Itaim Paulista	100.000,00	900.000,00	1.000.000,00
Suzano	30.000,00	270.000,00	300.000,00
Taboão da Serra	20.000,00	180.000,00	200.000,00
Vargem Grande Paulista	10.000,00	90.000,00	100.000,00
Total	1.351.000,00	12.159.000,00	13.510.000,00

Fonte: Banco do Povo Paulista

Os aportes dos municípios para os fundos de empréstimos são calculados com base no número de habitantes. Se o fundo de empréstimo fica com poucos recursos, os municípios e o estado de São Paulo aportam mais recursos, na proporção de 9 para 1.

A expansão do programa

O primeiro convênio foi firmado em março de 1999 com o município de Presidente Prudente. Os gestores do BPP optaram por iniciar suas operações no interior do estado e em municípios com população entre 20 e 50 mil habitantes, para adquirir experiência, para posteriormente atuar em municípios maiores.

No ano seguinte, 2000, o BPP implementou as primeiras unidades na RMSP, nos municípios de Itapevi, São Bernardo do Campo e Itapeçerica da Serra, todos governados pelo PSDB.

Nos anos subseqüentes foram implementadas unidades do programa em outros 33 municípios da RMSP, por governos de diferentes partidos, inclusive os de oposição ao PSDB, como, por exemplo, os municípios de Embu, Jandira e Rio Grande da Serra. Também pode-se observar grande diversidade de tamanhos populacionais dos municípios que adotaram o BPP, conforme é apresentado na Tabela 4.2.b seguinte.

Tabela 4.2.b. - Relação dos governos municipais que inauguraram unidades do BPP, partido que inaugurou o programa e ano de inauguração

Município	Partido que inaugurou o programa de microcrédito	População em 2005 (IBGE)	Ano de inauguração do programa de microcrédito
Itapevi	PSDB	196.551	2000
Itapecerica da Serra	PSDB	157.280	2000
São Bernardo do Campo	PSDB	788.560	2000
Carapicuíba	PSDB	382.772	2001
Embu-Guaçu	PPS	69.847	2001
Itaquaquecetuba	PMDB	340.596	2001
Mogi das Cruzes	PSDB	365.993	2001
Osasco	PTB	705.450	2001
São Caetano do Sul	PTB	134.295	2001
Suzano	PFL	272.452	2001
Barueri	PFL	256.824	2002
Embu	PT	240.037	2002
Guararema	PSDB	24.374	2002
Guarulhos	PT	1.251.179	2002
Jandira	PT	110.045	2002
Juquitiba	PFL	30.525	2002
Mairiporã	PPS	72.750	2002
Pirapora do Bom Jesus	PFL	15.176	2002
Rio Grande da Serra	PT	41.596	2002
Santa Isabel	PFL	47.352	2002
Santana de Parnaíba	PFL	98.050	2002
São Lourenço da Serra	PSDB	15.139	2002
Arujá	PMDB	72.694	2005
Caieiras	PSDB	91.365	2005
Ferraz de Vasconcelos	PSB	171.329	2005
Vargem Grande Paulista	PSDB	43.217	2005
Biritiba-Mirim	PSDB	28.926	2006
Cajamar	PPS	61.427	2006
Cotia	PSDB	175.008	2006
Poá	PTB	108.017	2006
Salesópolis	PL	16.235	2006
São Paulo ⁽¹⁾	PFL	10.927.985	2006
Taboão da Serra	PSB	221.176	2006

Fontes: IBGE PNAD/2005, Superior Tribunal Eleitoral, Relatórios Gerenciais do Banco do Povo Paulista, estatutos das Oscips São Paulo Confia e Crédito Solidário.

Nota: (1) O município de São Paulo aparece duas vezes por ter implementado em gestões diferentes programas de microcrédito com diferentes arranjos institucionais.

Produtos e condições

O valor emprestado pelas unidades do BPP varia de R\$ 200,00 a R\$ 5.000,00 para pessoas físicas e jurídicas, e de R\$ 200,00 a R\$ 25.000,00 para cooperativas e associações. O prazo para pagamento é de até seis meses para capital de giro e de até 18 meses para investimento fixo. A taxa de juros é de 1% ao mês. É necessário comprovar atividade produtiva no município há pelo menos seis meses, com firma aberta ou não; residir ou ter negócios no município há mais de dois anos e comprovar endereço fixo; não constar das listas do Serviço de Proteção ao Crédito ou Serasa, e comprovar rendimento bruto inferior a R\$150.000,00, nos últimos 12 meses.

Desempenho do programa no estado de São Paulo e na RMSP

Não foi possível calcular os principais indicadores de sustentabilidade do programa, pois as demonstrações contábeis dos recursos utilizados não foram fornecidas pelos gestores do Banco do Povo Paulista.

As informações fornecidas sobre tamanho de carteira e número de agentes de crédito permitem uma análise de produtividade dos agentes, que é apresentada a seguir, na Tabela 4.2.c.

Tabela 4.2.c – Indicadores de desempenho do Banco do Povo Paulista em 20 de março de 2007

	Estado de São Paulo	RMSP
CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONAIS		
Agências (postos de atendimento)	2	34
Agentes de crédito	541	51
Clientes ativos	29.374	2244
Carteira vigente em reais	64,5 milhões	4.5 milhões
DESEMPENHO ECONÔMICO-FINANCEIRO		
Sustentabilidade operacional	N/D	N/D
QUALIDADE DE CARTEIRA		
Inadimplência > 30 dias	9,06%	N/D
EFICIÊNCIA E PRODUTIVIDADE		
Empréstimos ativos por agente de crédito	52	35
Valor médio do crédito desembolsado em reais	3407 ⁽¹⁾	3147 ⁽¹⁾

Fonte: Banco do Povo Paulista

Nota: (1) referente ao mês de fevereiro de 2007.

Em dezembro de 2006, o Banco do Povo Paulista estava presente em 438 municípios do estado, e possuía uma carteira de 29.374 clientes ativos do BPP e um contingente de 541 agentes de crédito. Assim, o desempenho dos agentes de crédito, medido pelo número de clientes ativos, dividido pelo número de agentes de crédito, é de 52,2 clientes ativos por agente. A carteira vigente total era de 64,5 milhões de reais.

Nos municípios da RMSP, o Banco do Povo Paulista está presente em 34 municípios, com 51 agentes de crédito e uma carteira ativa de 2.244 clientes ativos em 20 de março de 2007. A produtividade média dos agentes na RMSP é, portanto, de 35 clientes por agente.

4.3. Comparação da produtividade e perfil dos tomadores de crédito dos programas estudados.

Produtividade

As unidades do Banco do Povo Paulista apresentam uma produtividade média e mediana, de clientes ativos por agente de crédito, de 35 e 33, respectivamente. Apenas dois municípios que adotaram o Banco do Povo Paulista apresentam produtividade acima de 100 clientes ativos por agente de crédito. Todos os municípios que adotaram programas do modelo Oscip apresentam produtividade superior a 100 clientes ativos por agente de crédito.

Os agentes de crédito de São Paulo Confia exibem uma carteira ativa média de 201 clientes, enquanto os do Banco do Povo – Crédito Solidário, de 133. Dentre os municípios atendidos pelo Banco do Povo – Crédito Solidário (Santo André, Mauá, Diadema e Ribeirão Pires) há diferença de produtividade dos agentes de crédito, mas todos contam com mais de 100 clientes na carteira ativa. A Tabela 4.3.a. apresenta a produtividade dos agentes de crédito em cada um dos municípios que adotaram o Banco do Povo Paulista. Em alguns municípios, como São Paulo (unidades de Vila Mariana e Itaim) e Biritiba-Mirim, a baixa produtividade resulta da recente inauguração do programa.

Tabela 4.3.a. - Produtividade dos agentes de crédito em municípios, ordenado por modelo de programa e clientes ativos por agente de crédito

Municípios da RMSP	Modelo	Clientes ativos	Agentes de crédito	Clientes ativos por agente de crédito	Meses de atividade
São Paulo	OSCIP	3822	17 ⁽¹⁾	201	67
Santo André	OSCIP	592	4	148	108
Mauá	OSCIP	106	1	106	53
Diadema	OSCIP	123	1	123	44
Ribeirão Pires	OSCIP	110	1	110	43
São Bernardo do Campo	Estatat	338	2	169	83
Santa Isabel	Estatat	118	1	118	55
Barueri	Estatat	90	1	90	58
Suzano	Estatat	173	2	87	73
Embu-Guaçu	Estatat	74	1	74	64
Mogi das Cruzes	Estatat	133	2	67	73
Itapecerica da Serra	Estatat	66	1	66	76
Guararema	Estatat	63	1	63	57
São Caetano do Sul	Estatat	58	1	58	65
Itaquaquecetuba	Estatat	57	1	57	64
Osasco	Estatat	219	4	55	66
Guarulhos	Estatat	158	3	53	52
Jandira	Estatat	102	2	51	58
Mairiporã	Estatat	45	1	45	56
Santana de Parnaíba	Estatat	87	2	44	60
Itapevi	Estatat	71	2	36	86
Caieiras	Estatat	30	1	30	16
Salesópolis	Estatat	28	1	28	7
Pirapora do Bom Jesus	Estatat	25	1	25	56
Embu	Estatat	47	2	24	57
Carapicuíba	Estatat	93	4	23	69
Rio Grande da Serra	Estatat	23	1	23	52
Ferraz de Vasconcelos	Estatat	19	1	19	17
Arujá	Estatat	12	1	12	17
Poá	Estatat	17	2	9	10
Taboão da Serra	Estatat	14	2	7	7
Vargem Grande Paulista	Estatat	7	2	4	24
Juquitiba	Estatat	2	1	2	55
São Lourenço da Serra	Estatat	1	1	1	55
São Paulo – V.Mariana	Estatat	5	5	1	4
São Paulo – ITAIM	Estatat	1	5	0	10
Biritiba Mirim	Estatat	0	2	0	7
Cajamar	Estatat	0	1	0	3

Fontes: Banco do Povo Paulista, Banco do Povo – Crédito Solidário e São Paulo Confia

(1) Inclui 5 coordenadores e 12 agentes de crédito, uma vez que os coordenadores também concedem créditos

Este estudo não se propõe a analisar as causas da baixa produtividade dos agentes de crédito na maioria dos municípios que adotaram o Banco do Povo Paulista, tema de pesquisas futuras. Mas constatação da baixa produtividade é relevante do ponto de vista da análise de disseminação dos modelos de programas de microcrédito, uma vez que gestores dos municípios de São Paulo e Ribeirão Pires apresentaram como uma das razões para adoção do modelo Oscip a superioridade de produtividade dos agentes de crédito em relação ao modelo estatal, conforme se analisa no Capítulo 5.

A coexistência dos dois modelos de programa no município de São Paulo permitirá comparações importantes, à medida que as unidades do BPP da capital acumulem mais experiência.

O perfil das pessoas atendidas pelos programas públicos de microcrédito da RMSP

A seguir serão apresentados alguns dados comparativos sobre o público beneficiado pelos programas analisados e o perfil das operações de crédito realizadas, com base em estudos realizados pelo Dieese (2002) com clientes do Banco do Povo Paulista em janeiro de 2002 e com clientes de São Paulo Confia em junho de 2003 (DIEESE, 2003) e em informações fornecidas pelo Banco do Povo – Crédito Solidário em 2006.

A amostra da pesquisa realizada com o Banco do Povo Paulista é composta por 187 clientes de 60 municípios num universo de 102 municípios no estado de São Paulo que o tinham adotado na época da pesquisa. A amostra é representativa, portanto, de todo o programa, e não apenas da Região Metropolitana de São Paulo. Entretanto, o perfil dos clientes do programa no Estado é uma informação importante para o estudo de sua disseminação, pois revela aspectos de alcance do programa, como a capacidade de beneficiar pessoas de baixa renda, o que pode ter influenciado os atores envolvidos na adoção de programas de microcrédito nos municípios da RMSP.

No caso da pesquisa com clientes do São Paulo Confia, a amostra é composta por 232 clientes das unidades que utilizavam a *metodologia de grupos solidários*, localizadas nas zonas norte, sul

e leste do município de São Paulo. Essa metodologia foi expandida para todas as unidades do São Paulo Confia, conforme se afirmou.

Apresentam-se a seguir dados comparativos dos programas sobre: a) porcentagem dos créditos destinados a empreendedores formais e informais; b) porcentagem de créditos concedidos por gênero; c) renda média familiar dos clientes; e d) acesso a serviços financeiros por parte dos clientes. O Banco do Povo – Crédito Solidário não tornou disponíveis informações sobre seus clientes, por não ter realizado pesquisa de perfil dos clientes como as feitas para o BPP e São Paulo Confia, e pela impossibilidade técnica de obter esses dados pelo seu sistema de informação.

Tabela 4.3.b. - Porcentagem dos créditos destinados a empreendimentos formais e informais

Arranjo institucional	OSCIP		Estatal
	São Paulo Confia	Banco do Povo - Crédito Solidário	Banco do Povo Paulista
Situação do empreendimento ⁽¹⁾			
Formal	8%	1%	59%
Informal	92%	99%	41%

Fonte: Dieese (2002 e 2003) e Banco do Povo – Crédito Solidário.

(1) O critério para situação formal dos empreendimentos é a existência de CNPJ (Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica).

Observa-se na Tabela 4.3.b que os programas São Paulo Confia e Banco do Povo – Crédito Solidário atendem a uma proporção maior de empreendimentos informais (mais de 90%), e que o Banco do Povo Paulista atende predominantemente a empreendimentos formais (59%).

A porcentagem de homens e mulheres atendidos por programa pode ser vista na Tabela 4.3.c., que mostra que as Oscips atendem a uma porcentagem um pouco maior de mulheres que o Banco do Povo Paulista.

Tabela 4.3.c. – Porcentagem de clientes por gênero

Arranjo institucional	Oscip		Estatal
	São Paulo Confia	Banco do Povo - Crédito Solidário	Banco do Povo Paulista
Masculino	47%	42%	54%
Feminino	53%	58%	46%

Fontes: Dieese (2002 e 2003) e Banco do Povo – Crédito Solidário.

A renda média familiar dos clientes do São Paulo Confia (2,2 salários mínimos) é significativamente inferior à dos clientes do Banco do Povo Paulista (10 salários mínimos), conforme se apresenta na Tabela 4.3.d. A renda média familiar dos clientes é um importante indicador sobre o foco dos programas de microcrédito. O programa São Paulo Confia atribui sua capacidade de atingir empreendedores de mais baixa renda ao uso da metodologia de crédito de grupos solidários e à aceitação de clientes com o nome apontado nos serviços de proteção ao crédito (ALVES, 2003, p. 172).

Tabela 4.3.d – Renda média familiar dos clientes, por instituição

	OSCIP		Estatal
	São Paulo Confia	Banco do Povo - Crédito Solidário	Banco do Povo Paulista
Renda familiar			
Média em reais	R\$ 523,19	Não disponível	R\$ 1.847,65
Mediana em reais	R\$ 460,00	Não disponível	R\$ 1.500,00
Média em salários mínimos	2,2	Não disponível	10,0

Fontes: DIEESE (2002 e 2003) e Banco do Povo – Crédito Solidário.

Salário Mínimo Brasileiro em 3 de abril de 2000 era de R\$ 151,00. MP 2019 de 23/03/00 e 2019-1 de 20/04/00 Convertidas na Lei nº 9971, de 18/05/2000.

A Tabela 4.3.e. indica que os clientes atendidos pelo São Paulo Confia são mais excluídos do acesso a serviços financeiros que os clientes do Banco do Povo Paulista.

Tabela 4.3.e – Acesso a serviços financeiros

Acesso a serviços financeiros	São Paulo Confia	Banco do Povo – Crédito Solidário	Banco do Povo Paulista
Conta em banco	50%	N/D	81%
Cheque especial	14%	N/D	58%
Cartão de crédito	34%	N/D	51%
Restrição cadastral (apontamento no SPC ou Serasa)	31%	N/D	0%

Fontes: Dieese (2002 e 2003) e Banco do Povo – Crédito Solidário.

Apenas 50% dos clientes da São Paulo Confia possuíam conta em bancos, enquanto no Banco do Povo Paulista eram 81% os clientes com conta bancária. Além disso, 31% dos clientes da São Paulo Confia apresentavam restrição cadastral; o Banco do Povo Paulista não realiza crédito para pessoas nessa condição.

Tabela 4.3.f - Porcentagem dos créditos destinados a empreendimentos formais e informais em dezembro de 2006

Ramo do empreendimento	São Paulo Confia	Banco do Povo - Crédito Solidário	Banco do Povo Paulista
Comércio	87%	65%	36%
Indústria	1%	3%	20%
Serviços	12%	32%	44%

Fonte: Programas Banco do Povo Paulista, São Paulo Confia e Banco do Povo – Crédito Solidário

Os programas operados por Oscips (São Paulo Confia e Banco do Povo – Crédito Solidário) têm no seu foco de operação atividades de comércio e praticamente não atendem a indústrias, enquanto o Banco do Povo Paulista tem foco em atividades de serviços (44%) e beneficia indústrias (20%), conforme se apresenta na Tabela 4.3.f.

Buscou-se neste capítulo apresentar a formulação dos programas de microcrédito existentes na RMSP e suas principais características, para subsidiar a análise dos fatores que influenciaram a adoção de programas de microcrédito por municípios, que será apresentada no Capítulo 5.

Conforme se viu neste capítulo, os programas públicos de microcrédito presentes na RMSP apresentam diferenças significativas entre si:

Distinguem-se dois arranjos institucionais: o estatal e Oscip com participação de municípios. A diferença do arranjo institucional se reflete em vários aspectos:

- a) na forma de contratação dos funcionários, pois no modelo estatal toda operação é realizada por funcionários públicos; já nas Oscips, por funcionários contratados em regime de CLT;
- b) na forma de gestão do programa, pois as Oscips são geridas em parceria com organizações privadas, que são majoritárias nos Conselhos de Administração;
- c) na forma de financiamento, pois as Oscips podem obter empréstimos em instituições financeiras, enquanto o BPP depende de orçamentos do estado e dos municípios;
- d) no custo dos serviços de crédito oferecidos, pois as Oscips estudadas buscam atingir a auto-sustentabilidade pela cobrança de taxas de juros, e o BPP não busca esse objetivo e pratica taxa de juros subsidiada; e
- e) na produtividade dos agentes de crédito, pois observa-se maior produtividade nas experiências de Oscips e menor inadimplência que no programa BPP.

Em termos de metodologia, constatou-se que todos os programas partiram da metodologia de Contratos Individuais, e que seus agentes de crédito foram capacitados pela mesma empresa de treinamento, a Criar Brasil. Constatou-se também que o programa São Paulo Confia, ao perceber as dificuldades de realizar créditos nos bolsões de pobreza da cidade, implementou a *metodologia*

de grupos solidários, adaptada de uma experiência boliviana, que permitiu ao programa beneficiar empreendedores de mais baixa renda em relação aos outros programas da RMSP. Atualmente, o Banco do Povo – Crédito Solidário está implementando uma experiência com essa metodologia em um bolsão de pobreza no município de Santo André.

Demonstrou-se que apenas municípios governados por petistas adotaram o modelo Oscip, mas que nem todos os municípios governados pelo PT o adotaram. Já o programa BPP foi adotado em municípios governados por diversos partidos.

Esses aspectos levantam algumas questões sobre a disseminação dos programas de microcrédito na RMSP:

- a) Quais razões levaram tantos municípios a adotarem programas de microcrédito?
- b) Quais fatores interferem na escolha do modelo de programa de microcrédito a ser adotado pelos municípios?
- c) A que informações os municípios tiveram acesso, na tomada de decisão relativa à adoção de um programa de microcrédito?
- d) Como as diferenças de modelos e de programas apresentadas neste capítulo interferiram na adoção do modelo estatal ou de Oscip pelo municípios da RMSP?
- e) Afinidades partidárias e ideologias interferem na decisão?
- f) O tamanho do orçamento municipal interfere na adoção de programas de microcrédito e na opção por um dos modelos?

Essas questões serão analisadas no Capítulo 5.

Capítulo 5

Análise dos fatores que influenciaram a disseminação dos programas públicos de microcrédito e a escolha de modelos

5. Análise dos fatores que influenciaram a disseminação dos programas públicos de microcrédito e a escolha de modelos.

Conforme se apresentou na Introdução desta dissertação e no Capítulo 4, a partir de 1998, os municípios da RMSP passaram a adotar, progressivamente, programas públicos de microcrédito. Ao final de 2006, 37 dos 39 municípios que compõem a RMSP haviam adotado programas de microcrédito. Os dois municípios que não haviam adotado esses programas, Francisco Morato e Franco da Rocha, já haviam assinado convênio com a Sert para implantação do BPP em meados de 2006. A ampla e recente disseminação dos programas de microcrédito é analisada neste Capítulo, com base nas duas questões centrais deste trabalho: 1) **quais fatores levaram esses municípios a adotarem programas de microcrédito;** e 2) **quais fatores influenciaram a adoção de cada um dos modelos de programas públicos de microcrédito presentes na RMSP - apresentados no Capítulo 4).** São utilizados elementos teóricos apresentados no Capítulo 2, especialmente as estruturas analíticas propostas por Farah (2005 e 2006b) e Dolowitz e Marsh (1996), bem como informações de contexto da disseminação de programas de microcrédito, expostas no Capítulo 3.

5.1. Fatores que influenciaram a disseminação de programas públicos de microcrédito

5.1.1. Existência de um problema comum a diferentes localidades

O primeiro fator analisado refere-se à **existência de problemas comuns a diferentes localidades** o que, segundo Farah (2005), é uma das condições necessárias à disseminação de políticas públicas. A existência de problemas comuns levaria atores de uma localidade a buscar em outros locais informações sobre formas de resolvê-los. Analisam-se a seguir dois problemas comuns aos municípios da RMSP, ao estado de São Paulo e às regiões metropolitanas do Brasil, que se configuram como condição para a disseminação do microcrédito: 1) *as transformações do mercado de trabalho, que levaram a aumento da parcela da população que trabalha por conta própria;* 2) *a falta de apoio ao desenvolvimento de **empresas do setor informal**, compostas por trabalhadores por conta própria e empresas com até cinco empregados,* de acordo com definição da pesquisa Economia Informal Urbana do IBGE (2003):

Fazem parte do setor informal as unidades econômicas não-agrícolas que produzem bens e serviços com o principal objetivo de gerar emprego e rendimento para as pessoas envolvidas, sendo excluídas aquelas unidades engajadas apenas na produção de bens e serviços para autoconsumo;

As unidades do setor informal caracterizam-se pela produção em pequena escala, baixo nível de organização e pela quase inexistência de separação entre capital e trabalho, enquanto fatores de produção;

Embora útil para propósitos analíticos, a ausência de registros não serve de critério para a definição do informal na medida em que o substrato da informalidade se **refere ao modo de organização e funcionamento da unidade econômica, e não a seu *status* legal ou às relações que mantém com as autoridades públicas.** (Grifo nosso)

Nas duas últimas décadas, ocorreram transformações significativas no mercado de trabalho no país e na RMSP. Embora não se analisem neste trabalho as causas dessas transformações, o registro de suas principais características é importante para se constatar a existência de um problema social que afeta os municípios. Tais transformações acarretam aumento do desemprego, precarização do trabalho e aumento do número de pessoas que trabalham por conta própria.

O gráfico 5.1.1.a mostra um crescimento significativo da taxa de desemprego aberto na RMSP nas últimas décadas, que se elevou de 11,4% em 1985 para 18,7% em 2004.

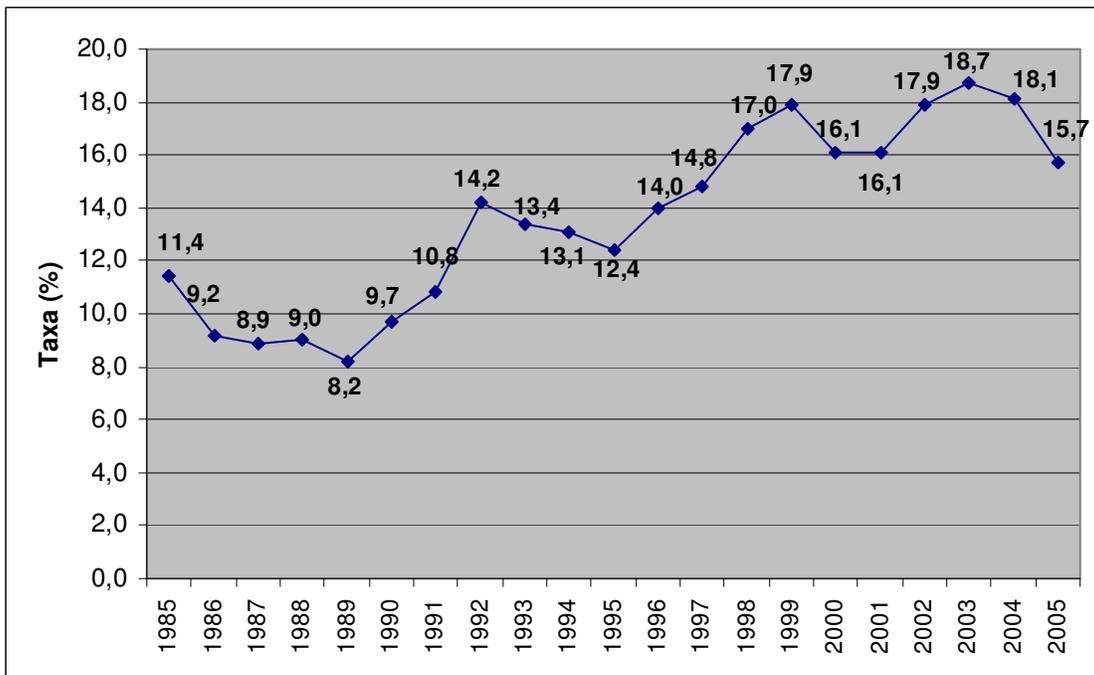


Gráfico 5.1.1.a – Desemprego⁴⁷ total na Região Metropolitana de São Paulo

Fonte: SEP. Convênio Seade /Dieese. Taxa de Desemprego, segundo Tipo de Desemprego e Experiência Anterior de Trabalho – Região Metropolitana de São Paulo 1995 - 2005. Disponível em <<http://www.seade.gov.br/produtos/ped/index.php>>. Acesso em: 1º de novembro de 2007.

Além do aumento do desemprego observado na RMSP, houve transformação na distribuição dos ocupados por posição na ocupação, apresentada no Gráfico 5.1.1.b.

⁴⁷ Proporção da PEA que se encontra em situação de desemprego total (aberto mais oculto).

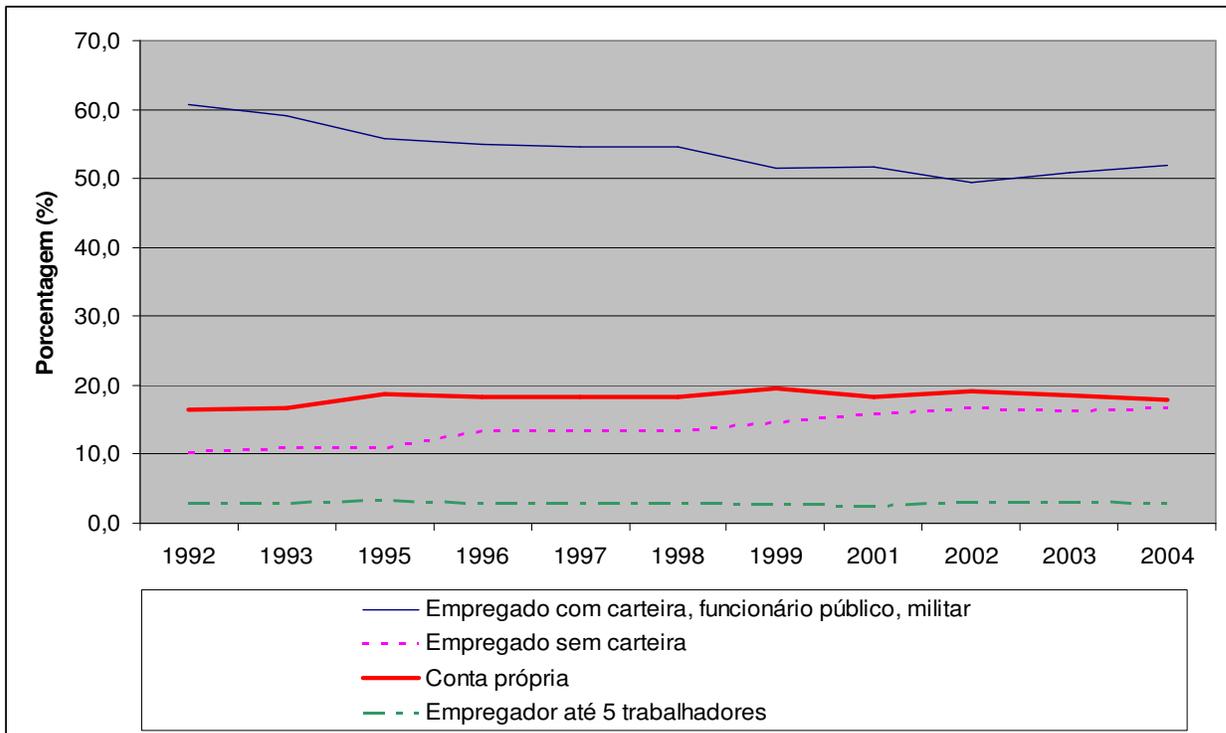


Gráfico 5.1.1.b. - Distribuição dos ocupados por posição na ocupação e tamanho da empresa (ocupados com 10 anos ou mais) – RMSP

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) – IBGE – 1992 a 2004

Nota: A pesquisa não foi a campo em 1994 e 2000.

A porcentagem de empregados com carteira assinada caiu de 60,7% em 1992 para 51,9% em 2004. Essa redução da ocupação formal foi absorvida pelos empregados sem carteira assinada, com aumento de 8% no período, e pelos trabalhadores por conta própria, com aumento de 2%.

As **empresas do setor informal** (trabalhadores por conta própria e empresas com até cinco funcionários) representam parcela significativa da população ocupada em todos os municípios da RMSP, variando entre 16% a 26%, conforme se apresenta na Tabela 5.1.1.a.

Tabela 5.1.1.a. – Empresas do setor informal em relação ao número de pessoas ocupadas

Município	Pessoas de 10 anos ou mais de idade ocupadas na semana de referência	Empresas do setor informal	Clientes potenciais como fração da população ocupada
Arujá	21.581	4.560	21%
Barueri	78.630	14.605	19%
Biritiba-Mirim	9.499	2.115	22%
Caieiras	26.895	5.564	21%
Cajamar	18.424	3.109	17%
Carapicuíba	126.176	20.808	16%
Cotia	59.148	13.519	23%
Diadema	139.421	23.588	17%
Embu	76.353	15.747	21%
Embu-Guaçu	20.704	4.158	20%
Ferraz de Vasconcelos	49.205	9.262	19%
Francisco Morato	43.684	7.110	16%
Franco da Rocha	35.495	5.493	15%
Guararema	8.790	2.054	23%
Guarulhos	409.539	81.830	20%
Itapecerica da Serra	48.181	9.187	19%
Itapevi	54.343	9.665	18%
Itaquaquecetuba	88.281	19.366	22%
Jandira	35.232	6.879	20%
Juquitiba	10.129	1.942	19%
Mairiporã	24.604	6.320	26%
Mauá	128.424	23.019	18%
Mogi das Cruzes	123.855	25.790	21%
Osasco	264.936	50.388	19%
Pirapora do Bom Jesus	4.202	588	14%
Poá	35.052	7.659	22%
Ribeirão Pires	39.058	8.100	21%
Rio Grande da Serra	12.071	1.964	16%
Salesópolis	5.977	1.447	24%
Santa Isabel	16.213	2.852	18%
Santana de Parnaíba	27.073	5.532	20%
Santo André	258.583	54.660	21%
São Bernardo do Campo	286.248	57.195	20%
São Caetano do Sul	63.486	15.013	24%
São Lourenço da Serra	4.013	822	20%
São Paulo	4.376.542	990.137	23%
Suzano	81.579	18.253	22%
Taboão da Serra	79.780	16.387	21%
Vargem Grande Paulista	12.607	2.705	21%

Fonte: IBGE/Censo 2000

Os programas de microcrédito, implementados por prefeituras municipais da RMSP, visam possibilitar o acesso ao crédito, para empresas do setor informal, conforme é declarado em documentos oficiais dos programas estudados, apresentados a seguir. O documento que propõe a criação do Banco do Povo – Crédito Solidário declara ter como princípio

Viabilizar financiamento [...] a empreendimentos de pequeno porte do setor informal, visando criar condições de sobrevivência, crescimento e possível formalização desses negócios. [...] (Banco do Povo – Crédito Solidário. 1998, p. 9.).

O programa São Paulo Confia declara em seu estatuto social ter como público-alvo:

[...] os microempreendedores de baixa renda, pessoas físicas ou jurídicas de baixa renda, que exerçam atividades produtivas, formais e informais geradoras de renda e de ocupação, instalados no município de São Paulo, e que tenham dificuldades de acesso ao crédito e às operações tradicionais de crédito (Estatuto Social do Crédito Popular Solidário, 2006. p.1).

O Banco do Povo Paulista declara em seu *website* que o programa

Destina-se à concessão de financiamentos de pequena monta a empreendedores de baixa renda, destinados exclusivamente ao desenvolvimento de suas atividades produtivas. (Site www.sert.gov.br, acessado em 3 de março de 2007.)

Apresentam-se a seguir as características das empresas do setor informal as quais esses programas de microcrédito visam apoiar.

Características das empresas do setor informal e a dificuldade de acesso ao crédito

Os dados apresentados a seguir são resultados da pesquisa Economia Informal Urbana (Ecinf), realizada em 2003 pelo IBGE, com o objetivo de “contribuir para melhor compreensão da realidade brasileira no que se refere às características dos pequenos empreendimentos, em

especial dos que compõem o setor informal”⁴⁸. Serão apresentados os dados referentes à RMSP nesse estudo, embora a Ecinf tenha sido realizada em âmbito nacional.

Conforme mostra o Gráfico 5.1.1.c., as empresas do setor informal da RMSP atuam principalmente no setor de comércio e reparação (30,7%).

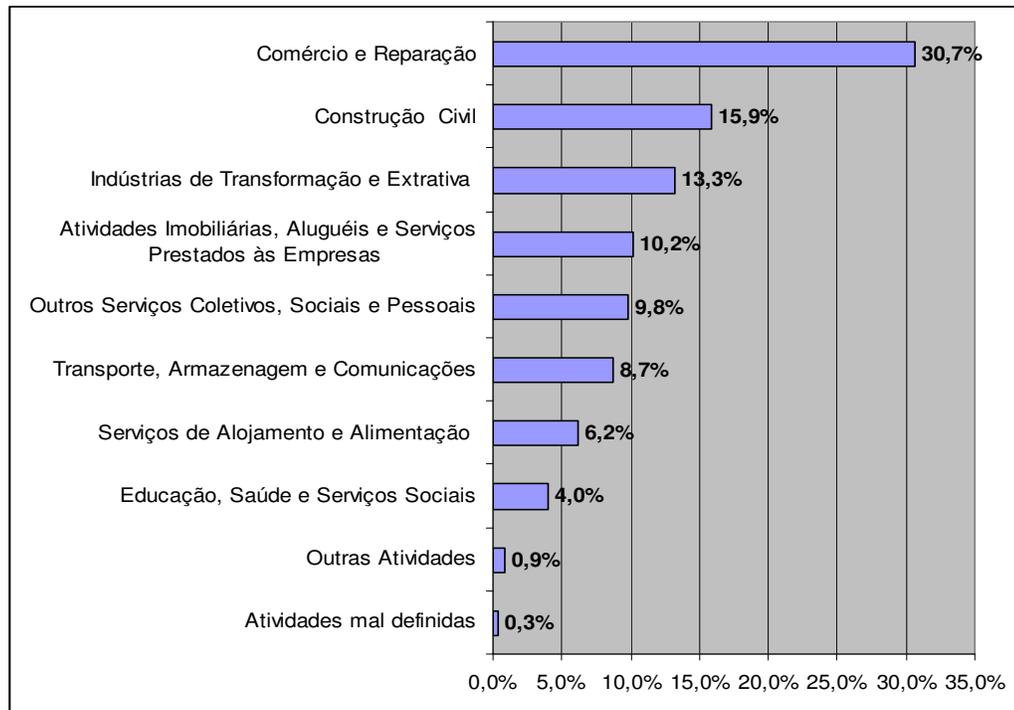


Gráfico 5.1.1.c – Empresas do setor informal, segundo setor de atividade.

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Economia Informal Urbana 2003. Disponível em <www.ibge.gov.br>. Acessado em: 1º de outubro de 2006.

O principal motivo que levou os proprietários das empresas do setor informal a iniciarem seus empreendimentos foi a dificuldade de encontrar empregos, conforme se apresenta no Gráfico 5.1.1.d.

⁴⁸ Ecinf, 2003. p. 12.

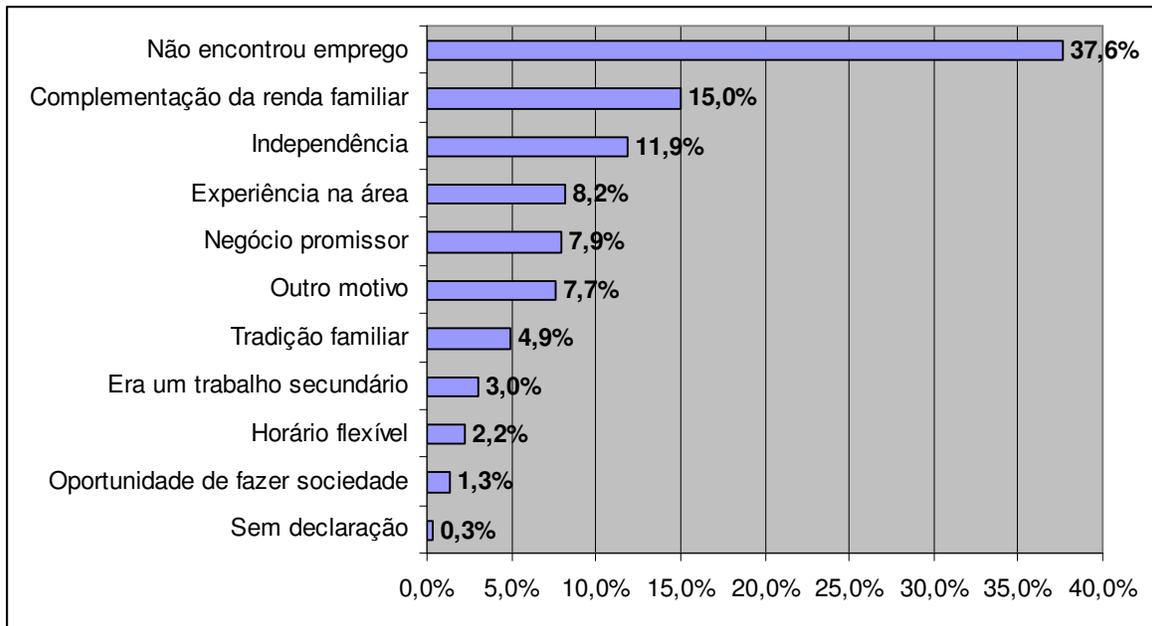


Gráfico 5.1.1.d - Empresas do setor informal, segundo o motivo que levou seus proprietários a iniciar o negócio.

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Economia Informal Urbana 2003.

O tempo de existência das empresas, apresentado no Gráfico 5.1.1.e., demonstra que essas não são atividades passageiras, utilizadas apenas como estratégia temporária de obtenção de renda até que o proprietário consiga se inserir no mercado de trabalho, mas sim uma atividade permanente para uma parte significativa da população. Mais de 53% das empresas do setor informal existem há mais de cinco anos.

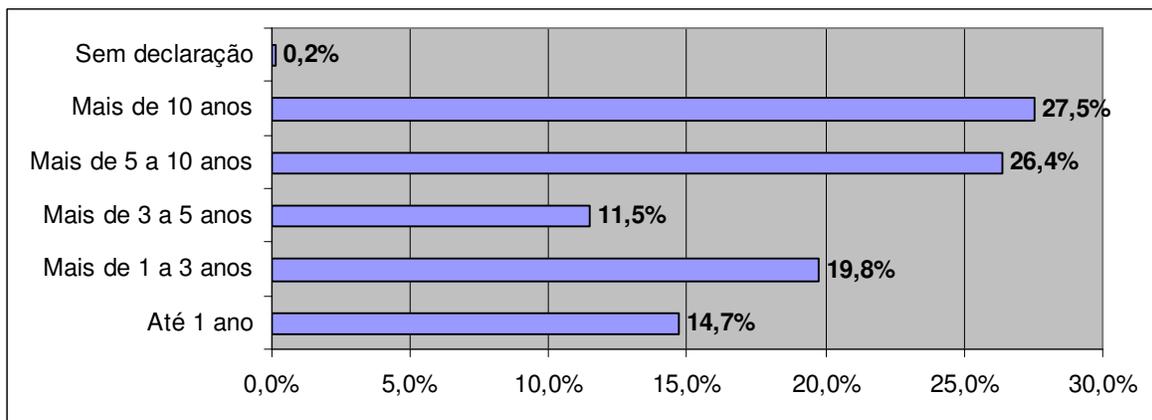


Gráfico 5.1.1.e - Empresas do setor informal, segundo o tempo que de existência.

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Economia Informal Urbana 2003.

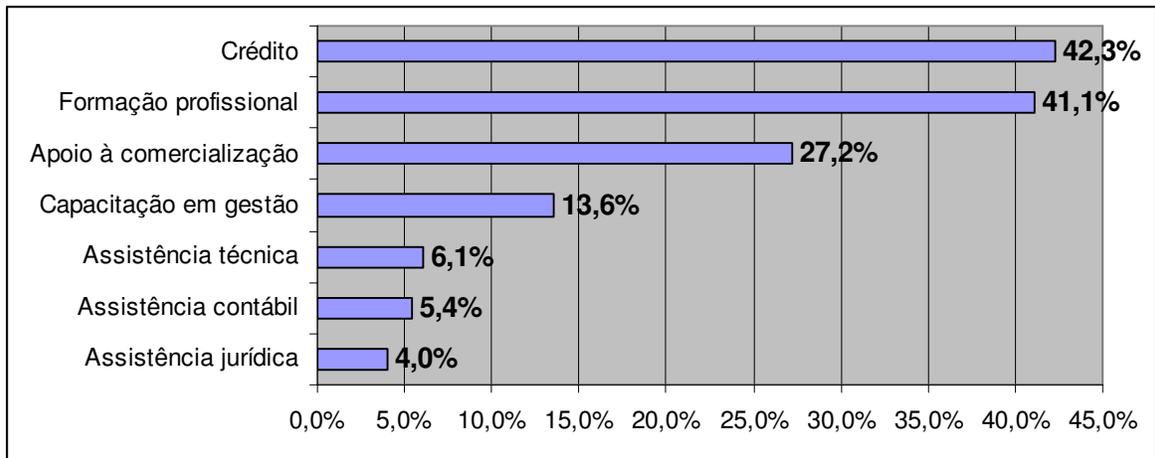


Gráfico 5.1.1.f - Empresas do setor informal, segundo alguns serviços que o proprietário considera importantes – RMSP – 2003

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Economia Informal Urbana 2003.

Embora o crédito seja o serviço que mais empreendedores consideraram importante para sua atividade (42,3%)⁴⁹, conforme se mostra no Gráfico 5.1.1.f, **apenas 5% afirmaram ter utilizado crédito nos últimos três meses anteriores à pesquisa** (ver Gráfico 5.1.1.g, abaixo).

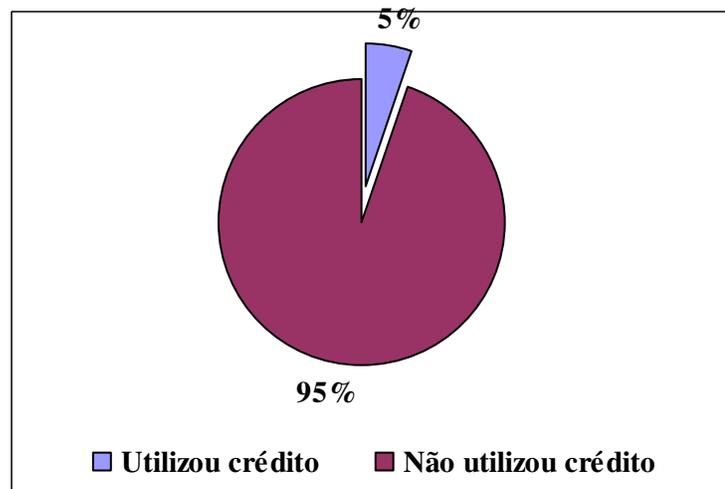


Gráfico 5.1.1.g - Empresas do setor informal, por utilização de crédito nos últimos 3 meses, segundo o tipo de empresa e os grupos de atividade.

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Economia Informal Urbana 2003.

⁴⁹ Outro serviço considerado importante por muitos empreendedores (41,1%) é a formação profissional.

O baixo índice de utilização de crédito é um importante indicador da dificuldade de acesso ao crédito pelas empresas do setor informal. Para Márcio Pochmann, o sistema financeiro brasileiro não tem conseguido atender de maneira adequada às necessidades financeiras desses micro e pequenos empreendimentos, em razão da impossibilidade de cumprir as garantias solicitadas pelos bancos, ficando os empreendedores expostos às altas taxas de juros cobradas pelas financeiras ou por agiotas (POCHMANN, 2002).

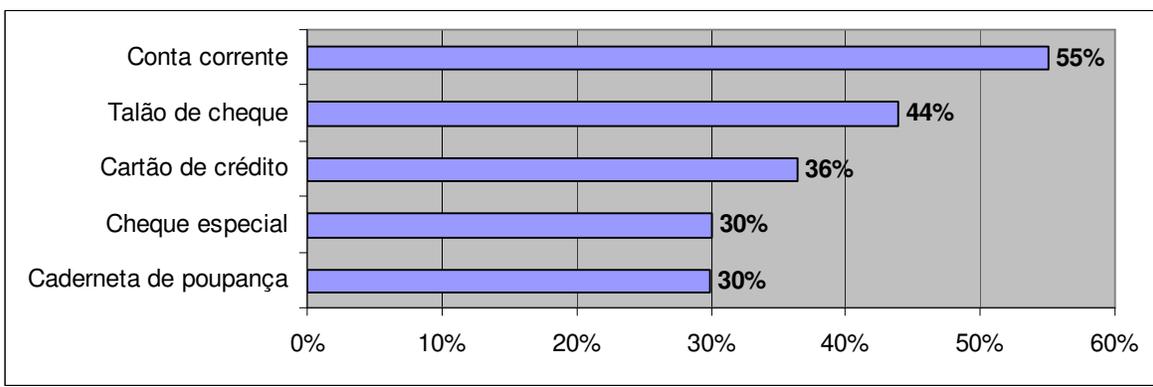


Gráfico 5.1.1.h. - Empresas do setor informal, segundo as características de acesso a crédito e instrumentos financeiros.

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Economia Informal Urbana 2003.

O Gráfico 5.1.1.h. mostra a dificuldade dessas empresas para acessar serviços financeiros. Apenas 55% dessas empresas tinham no momento da pesquisa acesso a conta corrente, 44% tinham acesso a talão de cheque, 36%, a cartão de crédito, e 30%, a caderneta de poupança e cheque especial.

A falta de acesso ao crédito pelas empresas do setor informal, que agregam de 16% a 24% da população ocupada dos municípios da RMSP, é um **problema social** presente nos municípios da RMSP. Embora seja um **problema comum a todos os municípios da RMSP**, a adoção de programas de microcrédito ocorreu em gestões distintas ao longo de um período de oito anos. O município de Santo André implementou o programa em 1998, a partir de discussões que se iniciaram em 1996; já nos municípios de Francisco Morato e Franco da Rocha o programa ainda estava em fase de implementação em fevereiro de 2007. Diversos municípios só criaram

programas de microcrédito em 2006, ou seja, diversas gestões não os implementaram nos mandatos de 1998 a 2001 e de 2002 a 2005. Conclui-se a partir dessas constatações que a **existência de um problema comum** não leva por si só à adoção das mesmas políticas.

A literatura de disseminação sugere que, além de existir, o problema comum precisa ser reconhecido **como prioritário pelo poder público** (FARAH, 2005, p. 12) e **a política ou programa, ser reconhecido como capaz de resolver ou enfrentar o problema** (FARAH, 2005, p. 10) . São fatores analisados a seguir.

5.1.2. Percepção do problema: agenda governamental e de decisão local

Para Kingdon (1984), um problema reconhecido como relevante para a sociedade passa a integrar a **agenda não-governamental**, ou **sistêmica**. Se o governo passa a considerá-lo importante, pode-se dizer que o problema entra na **agenda governamental**. Mas o problema só entra para a **agenda de decisão** se for considerado prioritário e houver alternativa de política a ser implementada. Se não houver uma proposta de ação para solução à vista, o problema não passa a fazer parte da **agenda de decisão**. Como aponta Marta Farah (2005, p. 10):

O que faz de uma inovação uma candidata potencial para o processo de disseminação, sendo uma das alternativas a serem consideradas por outras localidades, como um específico, novo e bem-sucedido arranjo de elementos, é a sua **capacidade de dar uma resposta efetiva a novos problemas ou sua capacidade de resolver velhos problemas de uma nova e bem-sucedida maneira.**

Assim, para uma política ser adotada é preciso que seja: 1) **identificada como capaz de resolver um problema novo ou um problema antigo de uma nova maneira;** e 2) **que o problema que se busca resolver esteja na agenda governamental e de decisão.** Apresentam-se a seguir algumas evidências de que o problema que os programas de microcrédito buscam resolver entraram na agenda governamental e de decisão dos municípios da RMSP em momentos diferentes.

Do ponto de vista da opinião pública, o desemprego em 2002 era a maior preocupação do brasileiro, de acordo com o Estudo Eleitoral Brasileiro (Eseb)⁵⁰, com 39,1%, seguido de longe pela violência (14,4%). Ou seja, o tema fazia parte da **agenda não governamental no Brasil** em 2002.

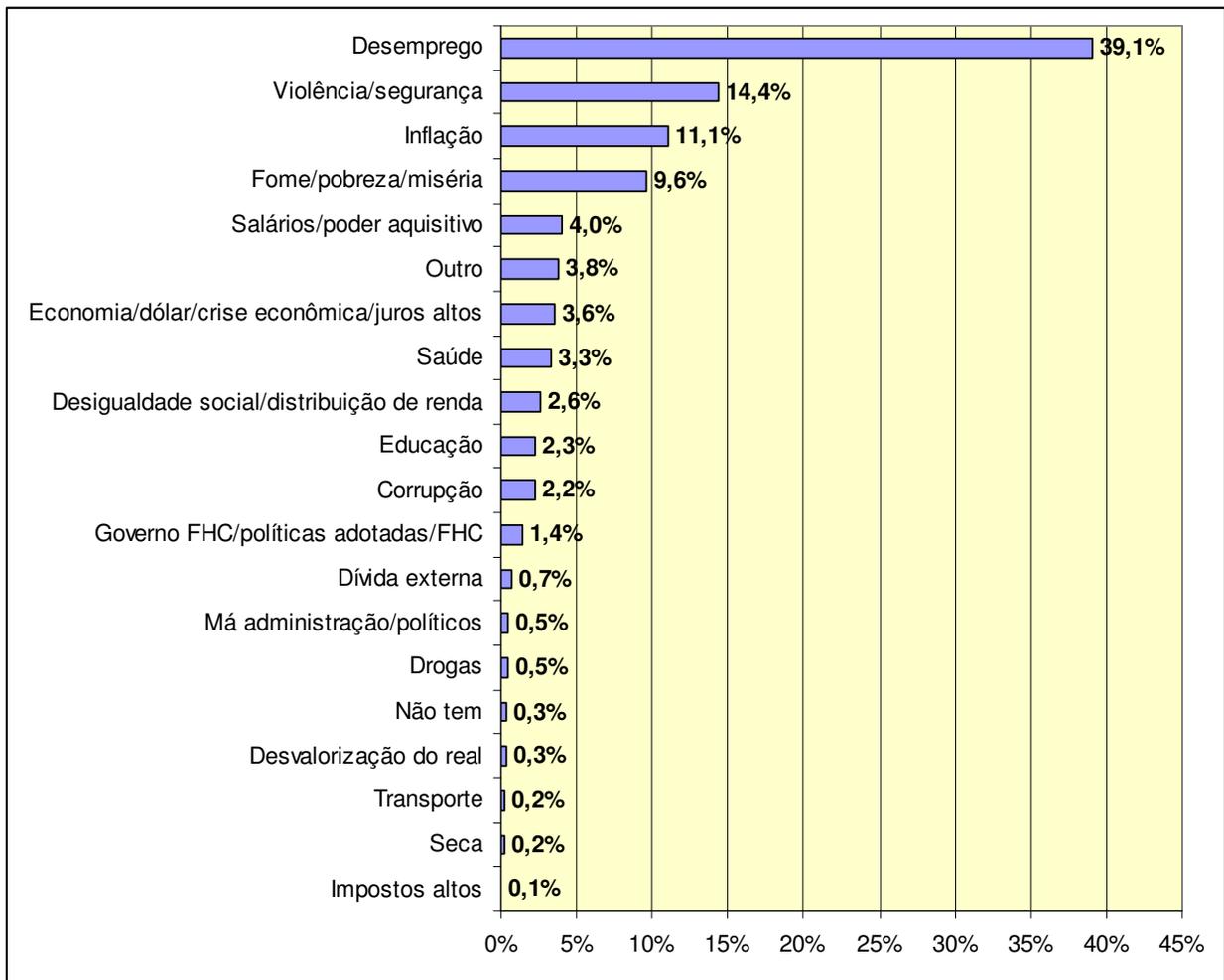


Gráfico 5.1.2.a – Opinião pública sobre o maior problema do Brasil nos últimos quatro anos

Fonte: Estudo Eleitoral Brasileiro. Banco de Dados. FGV Opinião, Rio de Janeiro, 2002. Apud OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, Vol. X, Tendências, Ano 10, nº 2, outubro, 2004, Encarte Tendências. p. 412.

Pergunta: p.16 - Na sua opinião, qual foi o maior problema do Brasil nos últimos quatro anos?

⁵⁰ Estudo Eleitoral Brasileiro. Banco de Dados. FGV Opinião, Rio de Janeiro, 2002, Apud BOHN, Simone R. Opinião Pública, Campinas, Tendências, Ano 10, outubro, 2004, Encarte Tendências. p. 412.

O tema do desemprego entrou na agenda governamental de municípios em meados da década de 1990. Segundo Márcio Pochmann,

as gestões municipais petistas eleitas em 1989 no Estado de São Paulo não conseguiram *gestar* uma visão de organização do trabalho. Desenvolveram perspectivas de inclusão social, mas não na perspectiva do trabalho [...] O trabalho ainda estava associado a uma questão nacional⁵¹.

No caso do município de Santo André, o primeiro do estado a criar um programa de microcrédito, a questão do desemprego tornou-se um assunto prioritário nas eleições de 1996, de acordo com Jesus Carlos Garcia, um dos responsáveis pela implantação do programa Crédito Solidário.

Celso Daniel havia governado o município de 1989 a 1992. Em sua primeira gestão, as prioridades do governo eram a democratização e a participação na gestão, motivo pelo qual foi implantado o orçamento participativo. O desemprego entrou para a **agenda governamental** em 1992, de acordo com Jesus Carlos⁵², no último ano da primeira gestão de Celso Daniel, quando foi criado o Fórum de Desenvolvimento, com o objetivo de pensar soluções para o desenvolvimento econômico do município. Nesse ano, a taxa de desemprego na RMSP chegou a 14,2%, um aumento significativo, considerando-se que a média da segunda metade da década de 1980 era de 9,34%⁵³.

Para Jesus Carlos, a crise do emprego gerada pela reestruturação produtiva levou o PT e o governo de Celso Daniel a incluírem na agenda a questão trabalho. Nas palavras de Jesus Carlos,

[...] a reestruturação produtiva repercutia de forma mais forte no ABC, pois afetava os pólos automotivo e petroquímico, que ainda estão em processo de reestruturação produtiva. Esse cenário [...] influi muito dentro do PT, de Santo André, e da concepção do Celso Daniel sobre a questão do trabalho em sua gestão.

⁵¹ Em entrevista realizada para esse estudo em novembro de 2006.

⁵² Membro do PT em Santo André, foi funcionário do governo de Celso Daniel, do PT, nas gestões de 1989 a 1992, 1997 a 2000 e 2001 a 2004. Foi um dos responsáveis pela formulação e implementação do Banco do Povo – Crédito Solidário.

⁵³ Fonte: SEP. Convênio Seade-Dieese. Pesquisa de Emprego e Desemprego.

Adalberto Moreira Cardoso (2000) apresenta dados sobre os impactos da reestruturação produtiva na indústria automobilística e como contribuíram para o aumento da informalidade:

O exemplo da indústria automobilística na região do ABC paulista é significativo. Em janeiro de 1990, os operários das montadoras na região perfaziam um total de 57 939, e diminuíram para 33 877 em junho de 2000 (DIEESE, 2000). De 290 mil pessoas que perderam o emprego metalúrgico no ABC, no período de 1989 a 1997, só metade conseguiu retornar ao mercado de trabalho formal. Dos 50% que conseguiram emprego, 5% foram para o comércio, 10% para a área de serviço e 17% retornaram à indústria automobilística e 18% recolocaram-se em postos de trabalho do setor metalúrgico. **Os outros 50% estão desempregados ou caíram na informalidade** (CARDOSO, 2000, p. 65.) (Grifo nosso).

A campanha de Celso Daniel para as eleições à prefeitura, em 1996, já previa a implantação de um programa de microcrédito. Nesse momento, já havia sido criada a ICC Portosol, em Porto Alegre, primeira referência de experiência municipal de microcrédito no Brasil. Em 1997, foi criada pela prefeitura de Santo André a Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Emprego, o que já indicava que o tema do trabalho entrara na agenda governamental e de decisão.

O mesmo ocorreu com o governo do estado de São Paulo, na gestão de Mário Covas, do PSDB, que passou a implementar políticas de geração de trabalho e renda a partir de 1994, sob a liderança do economista Walter Barelli. Além das políticas de capacitação de desempregados para o mercado de trabalho, já estavam sendo implementadas políticas de apoio ao auto-emprego, tendo em vista a incapacidade do mercado de absorver a oferta de trabalho⁵⁴. O programa de microcrédito Banco do Povo Paulista foi criado em 1999 nessa secretaria como uma de suas políticas de fortalecimento do auto-emprego⁵⁵.

A Prefeitura de São Paulo somente implementou o Programa de Microcrédito São Paulo Confia em 2001, na gestão subsequente da prefeita Marta Suplicy do PT e, em 2006, implantou também unidades do Banco do Povo Paulista, na gestão de Gilberto Kassab, do PFL.

⁵⁴ Informação fornecida por Márcio Pochmann em entrevista para este estudo em novembro de 2006.

⁵⁵ Informação fornecida por Afonso Celso em entrevista para este estudo em outubro de 2006.

Conforme se mencionou, alguns governos da RMSP e o estado de São Paulo reconheceram o problema do desemprego e do aumento das atividades econômicas informais como prioritário e iniciaram busca de soluções para o problema. Para que o microcrédito fosse escolhido dentre as alternativas buscadas, foi necessário: 1) **acesso a informações de programas de microcrédito realizadas em outras localidades;** e 2) **reconhecimento de sua capacidade de resolver problemas prioritários.** Esses dois aspectos são analisados a seguir.

5.1.3. Capacidade de uma política para resolver problemas

Um dos motivos que levariam um gestor público a adotar uma política é sua **capacidade de resolver um problema** considerado prioritário pelo governo (FARAH, 2005, p. 10). A autora observa, entretanto, que tão importante quanto a capacidade de resolver problemas é a *percepção* por parte dos atores de que a inovação tem a capacidade de resolver problemas.

A capacidade do microcrédito de contribuir para a geração de trabalho e renda por meio do fortalecimento de pequenas atividades produtivas foi divulgada por influentes instituições internacionais tais como a ONU, o Banco Mundial e agências de cooperação internacional. Sua eficácia foi objeto de diversos estudos. O artigo *“Is Microfinance an Effective Strategy to Reach the Millennium Development Goals?”*, de Elizabeth Littlefield, Johnathan Morduch e Syed Hashemi, relaciona os principais estudos de impacto, não apenas do microcrédito, mas também das microfinanças em geral.

A ONU declarou 2005 Ano Internacional do Microcrédito, com objetivo de promover o microcrédito mundialmente com parte vital do desenvolvimento (UNO, 2004, p. 1.). O engajamento de organizações multilaterais no esforço para disseminar a eficácia do microcrédito como ferramenta de desenvolvimento influenciou alguns governos, como o do estado de São Paulo e de municípios da RMSP, que implementaram programas desse tipo. Alguns exemplos dessa influência na RMSP são o apoio dado pela GTZ à prefeitura de Santo André para a criação do Banco do Povo – Crédito Solidário e o apoio institucional da Unctad à implementação da *metodologia de grupos solidários* em São Paulo Confia.

As organizações nacionais especializadas em microcrédito criadas nas décadas de 1980 e 1990 contribuíram para a percepção de gestores públicos sobre a capacidade de o microcrédito promover acesso ao crédito a empreendimentos que enfrentam dificuldades de acesso ao sistema financeiro formal. Entre essas ONGs destacam-se os Ceapes, que obtiveram apoio do BID, da Acción Internacional, do UNICEF; e da Rede Banco da Mulher, que foi apoiada pela Women's World Banking.

O acesso a informações sobre microcrédito e seus impactos foi, na verdade, muito diferenciado nos diversos municípios pesquisados. De um lado, gestores da prefeitura de Santo André em 1997, da Sert em 1998, da Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade em 2001 afirmaram ter tomado conhecimento do sucesso de experiências desenvolvidas em outros países da América Latina e em Bangladesh na geração de trabalho e renda pelo microcrédito em seminários especializados e em contato direto com agências de cooperação internacional. De outro, alguns municípios só tiveram conhecimento do microcrédito pela divulgação do Programa Banco do Povo Paulista, realizada pela Sert, e pelo Banco do Povo – Crédito Solidário.

Para a maior parte dos municípios estudados, os estudos que demonstram impacto do microcrédito na geração de renda não são a principal fonte de informação que levam à *percepção* de sua capacidade de contribuir para a solução de problemas locais. O *contato com gestores de experiências em andamento* foi o principal fator que os levou a acreditar no potencial do microcrédito em contribuir para o fortalecimento de pequenos empreendimentos.

Na revisão bibliográfica foram identificados apenas dois estudos de impacto. O primeiro estudo sobre sua eficácia foi realizado em 2006, em tese de doutorado defendida por Monzoni (2006) no Curso de Administração Pública e Governo da FGV-Eaesp.

O estudo demonstra impactos muito positivos do acesso ao microcrédito na renda dos clientes do programa São Paulo Confia. A Tabela 5.1.3. a seguir apresenta a evolução do lucro médio dos empreendedores que acessaram crédito, por tempo de permanência no programa. Assim, a média de lucro dos empreendedores no momento em que entram no programa é de 1.132 reais, e a média após 24 meses do acesso ao crédito no programa é de 2.271 reais.

Tabela 5.1.3. - Painel de Dados Longitudinal - Médias do lucro líquido e do valor dos créditos em reais, por tempo de permanência no programa (em meses).

Tempo no programa (meses)	0	2	4	6	8	10	12	12 a 18	18 a 24
Lucro Líquido	1.132	1.388	1.568	1.672	1.900	1.980	1.757	1.863	2.271
Crédito	329	448	566	689	674	1.044	1.135	1.104	1.562

Fonte: Monzoni, 2006.p 145.

Nota: Valores em R\$ de 30/04/2006, inflacionados pelo IPC (Geral) da FIPE

O outro estudo, uma comparação do impacto do microcrédito na renda dos clientes de instituições brasileiras e chilenas, também demonstra impactos positivos dos programas de microcrédito em instituições brasileiras (AROCA, 2002).

A percepção sobre a **capacidade de um programa resolver um problema** está relacionada ao **acesso a informações** que os governos tiveram, especialmente com pessoas envolvidas em experiências em andamento. Apresenta-se a seguir uma análise sobre o acesso a informação de programas de microcrédito pelos municípios.

5.1.4. Acesso à informação e agenda

A pesquisa de campo nos levou a classificar os governos em três grupos de acordo com as informações às quais tiveram acesso para a tomada de decisão. Um primeiro conjunto de municípios obteve informações para a formulação de seus programas por meio de: 1) visitas a programas nacionais; 2) acesso a estudos internacionais; 3) participação em seminários especializados; e 4) assessoria de consultores com experiência nacional e internacional. Os programas formulados dessa maneira foram: o Banco do Povo Paulista, na sua formulação na Sert; o Banco do Povo – Crédito Solidário, na prefeitura de Santo André; e o São Paulo Confia, na prefeitura de São Paulo. Além desses, o município de Guarulhos teve acesso a um conjunto de informações pelos meios acima mencionados.

Um segundo conjunto de municípios realizou visitas a programas de diferentes arranjos institucionais existentes na RMSP, optando pela adoção de um deles. Dentre esses, estão os

municípios de Rio Grande da Serra, Diadema, Ribeirão Pires e Embu, todos governados pelo PT. No caso dos municípios de Rio Grande da Serra, Diadema e Ribeirão Pires, sabe-se que a Câmara do Grande ABC foi um espaço de apresentação de alternativas de programas de microcrédito, na qual foi oferecida a possibilidade de associação ao Banco do Povo – Crédito Solidário e de implantação de unidades do Banco do Povo Paulista.

Um terceiro grupo de municípios teve conhecimento sobre programas de microcrédito exclusivamente por meio da Sert. Em alguns casos, visitaram unidades do BPP em municípios vizinhos, optando por sua adoção. Os municípios estudados que apresentaram essas características são: Salesópolis, Guararema, Itapevi, Embu-Guaçu, Suzano e Biritiba-Mirim.

Observa-se que os municípios com maiores orçamentos estão no **Grupo 1** e os com menores orçamentos, no **Grupo 3**, o que demonstra uma relação entre a capacidade orçamentária e a capacidade de obtenção de informação. Os municípios do **Grupo 2**, embora não tenham grandes orçamentos, tiveram acesso aos dois modelos de programas existentes na RMSp por meio do PT ou da Câmara do Grande ABC. O Quadro 5.1.4. apresenta os grupos de municípios de acordo com acesso a informação, receita orçamentária e modelo de programa.

	Município	Receitas orçamentárias realizadas em 2005 em reais	Partido que inaugurou	Modelo de programa de microcrédito
GRUPO 1 Acesso a informações de programas nacionais e internacionais	Estado de São Paulo	51.192.595.119	PSDB	Estatal
	São Paulo	15.070.862.475	PT	OSCIP
	São Paulo	15.070.862.475	PFL	Estatal
	Guarulhos	1.142.514.493	PT	Estatal
	Santo André	684.515.859	PT	OSCIP
GRUPO 2 Acesso às alternativas de programas existentes na RMSP	Mauá	338.287.869	PT	OSCIP
	Diadema	384.403.118	PT	OSCIP
	Embu ⁽¹⁾	120.246.000	PT	Estatal
	Ribeirão Pires	83.587.574	PT	OSCIP
	Rio Grande da Serra ⁽¹⁾	17.612.609	PT	Estatal
GRUPO 3 Acesso a uma única alternativa de programa na RMSP	Suzano	195.641.545	PFL	Estatal
	Itapevi	127.468.274	PSDB	Estatal
	Embu-Guaçu	37.274.644	PPS	Estatal
	Biritiba-Mirim ⁽¹⁾	17.262.965	PSDB	Estatal
	Guararema	33.724.246	PSDB	Estatal
	Salesópolis	14.255.302	PL	Estatal

Quadro 5.1.4. – Grupos de municípios por acesso a informações sobre programas de microcrédito

Fontes: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, Registros Administrativos 2004 e 2005, Superior Tribunal Eleitoral.

Nota: No ano 2006 a prefeitura municipais de São Paulo e inaugurou unidades do BPP adicionalmente a sua participação na Oscip São Paulo Confia.

(1) Dados de receitas orçamentárias referentes ao ano 2004, pois os de 2005 não estavam disponíveis.

O comentário que se segue, de Jesus Carlos Garcia, demonstra como os gestores públicos de Santo André tinham capacidade de acessar informações internacionais, participar de seminários especializados e fazer visitas a experiências de municípios em outros estados.

Buscamos literatura disponível - já tinha coisas em inglês ou espanhol. Mas o que foi determinante foi um seminário internacional realizado pela Portosol. Vimos que poderia funcionar. Vimos o modelo de funcionamento. E que o modelo coincidia com os modelos de âmbito internacional, havia uma sintonia com o modelo de ONG. A novidade era a participação do poder público como sócio. Outra coisa que impressionou foi a administração profissional e racionalizada da Portosol e a utilização do software de gerenciamento.

O **partido político** é uma variável importante no que se refere ao **acesso a informações**, pois todos os municípios governados por prefeituras petistas tiveram acesso às informações sobre os dois modelos de programas públicos de microcrédito existentes na RMSP, enquanto os municípios menores de outros partidos só tiveram conhecimento do modelo do BPP. A variável **partido político** torna-se mais relevante ainda no que se refere a adoção do modelo Oscip de programa de microcrédito, uma vez que apenas municípios governados por prefeituras petistas o adotaram, embora alguns desses municípios tenham optado pelo BPP, como é o caso do Embu.

Os municípios dos Grupos 1 e 2, que tiveram acesso a informações sobre a possibilidade de criar programa por meio de uma Oscip ou pelo BPP, realizam *uma análise comparativa dos modelos, optando por uma das alternativas*. Entre os fatores analisados, está a capacidade dos modelos de microcrédito em oferecer acesso aos empreendedores de mais baixa renda e a produtividade dos agentes de crédito. A forma como esses fatores influenciaram a adoção dos programas por meio de Oscip ou o BPP será apresentada no item 5.2.1 deste capítulo.

Todos os municípios com **menor capacidade orçamentária**, que não **participavam da Câmara do Grande ABC**, afirmaram ter tido contato com o tema microcrédito exclusivamente por meio da Sert, ao investigarem a possibilidade de implementação de outros programas sociais em parceria com a Sert, como, por exemplo, o Programa de Apoio ao Trabalhador (PAT) e o Programa de Auto-emprego (PAE). A Sert funcionou como **fonte difusora** de informação sobre microcrédito e a possibilidade de implantação do BPP em municípios que não conheciam esse tipo de programa.

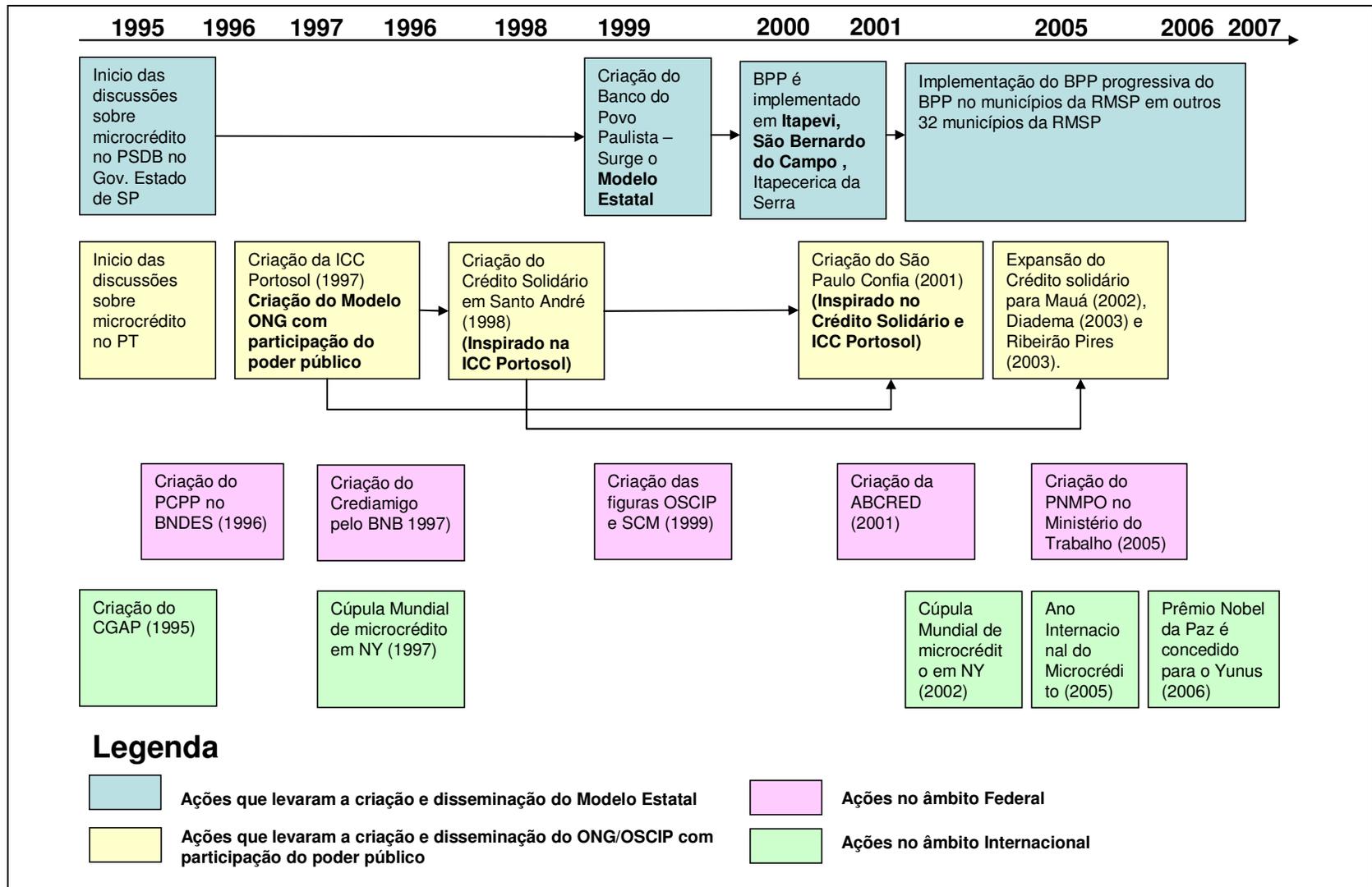
Processos de avaliação mais completos de busca de informações de experiências de políticas públicas, como a capacidade de acessar textos em outras línguas, participação em seminários fora do estado, contratação de consultoria especializada, dependem de capacidade técnica e de recursos financeiros de que os menores municípios não dispõem.

Dessa forma, conclui-se que a **capacidade técnica dos municípios** e os **recursos em cada local** são fatores que determinam o tipo de informação a que têm acesso. Essas informações subsidiam a decisão de adoção de programas de microcrédito e do modelo a ser adotado.

Também gestores que participavam de fóruns de debates, como os do Partido dos Trabalhadores, ou da Câmara do Grande ABC, tiveram acesso às informações dos dois modelos de programas.

A **convergência com agendas de outras instituições e localidades** foi fundamental para os diversos grupos. No caso dos municípios menores, isso se expressa pelo acesso a informações sobre programas de municípios vizinhos ou do contato com uma secretaria do estado de São Paulo, a Sert. No caso de municípios maiores e do estado de São Paulo, verifica-se que a convergência entre a sua agenda e as do BNDES, de instituições de cooperação internacional como a GTZ e multilaterais como o BID e o Banco Mundial, permitiu aos gestores públicos conhecer e estudar um conjunto mais amplo de experiências nacionais e internacionais, apresentadas no Capítulo 4.

A **convergência de agendas de municípios** da região do Grande ABC levou a prefeitura de Santo André a propor, no âmbito da Câmara do Grande ABC, uma ação coordenada para expansão do programa de microcrédito, de Santo André para outros municípios da região.



Quadro 5.1.4 – Linha do tempo – Criação e disseminação do BPP e das Oscip na RMSP e ações do governo federal e organizações internacionais.

Fonte: Elaboração própria.

O Quadro 5.1.4. apresenta um resumo das ações ocorridas no período de 1995 a 2006 envolvendo a criação do programa BPP, a criação das Oscips Banco do Povo – Crédito Solidário e São Paulo Confia, as ações do governo federal para promoção do microcrédito e ações em âmbito internacional. Pode-se ver que ações simultâneas relativas à promoção do microcrédito ocorreram em diversos níveis de governo e de agências internacionais. Essa convergência de ações foi um fator importante na disseminação do microcrédito.

5.1.5. Estrutura institucional

A adoção de uma política pode ser facilitada pela existência de uma estrutura institucional, que abre caminho para a implementação de novos procedimentos, novas instituições e novas práticas (FARAH, 2005).

No caso dos programas de microcrédito há dois aspectos de estrutura institucional que facilitaram a sua ampliação: 1) a redução das taxas de inflação com a implantação do Plano Real; e 2) a criação das Oscips de crédito.

Para os economistas Walter Barelli, Márcio Pochmann e André Urani⁵⁶, bem como para Nitcher *et al.* (NICTER, GOLDMARK e FIORI, 2002, p. 7), a redução das taxas de inflação permitiu a expansão dos programas de microcrédito, a partir de meados da década de 1990. Especialmente no caso dos programas públicos, a alta inflação dificultaria a manutenção dos recursos aplicados em um fundo de empréstimo. Para Walter Barelli, “o Plano Real é o marco para você ter uma política desse tipo”. O Gráfico 5.1.5.a., a seguir, apresenta a evolução do IPCA mensal de 1980 a 2006; pode-se observar a mudança significativa do índice, antes e depois da estabilização da moeda com o Plano Real em 1994.

⁵⁶ Em entrevistas concedidas para este estudo.

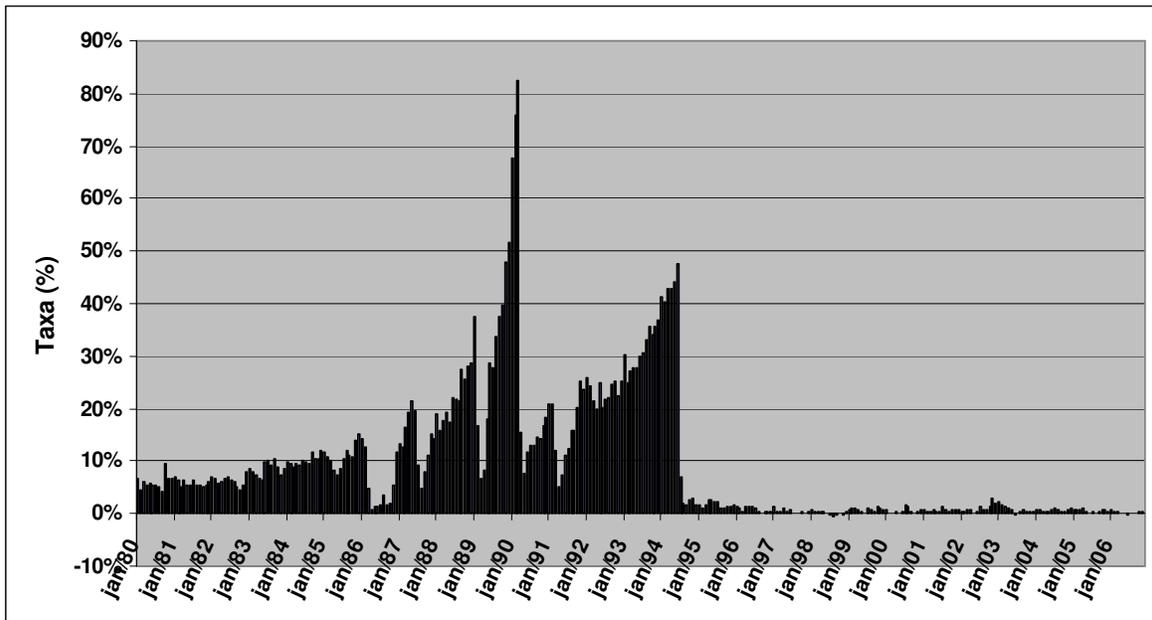


Gráfico 5.1.5.a - Evolução do IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Ampliado) Mensal, de janeiro de 1980 a novembro de 2006.

Fonte: Índice de Preços ao Consumidor Ampliado (IPCA) – Mensal. IBGE. Disponível em <www.ibge.gov.br> . Acesso em 10 de janeiro de 2007.

Outro elemento de estrutura institucional identificado na literatura (BARONE, 2004. p. 7) como facilitador da expansão dos programas de microcrédito, especificamente os implementados por meio de organizações privadas sem fins de lucro, foi a criação da lei das Oscips e MP 2172-32, que legalizou a cobrança de taxas de juros acima de 12% ao ano para Oscips que realizassem microcrédito. O Banco do Povo – Crédito Solidário e o São Paulo Confia obtiveram títulos de Oscips em 2000 e 2002, respectivamente. Jesus Carlos Garcia, um dos criadores do Banco do Povo – Crédito Solidário, afirmou que:

[...] uma das preocupações de não virar Oscip era que os clientes poderiam não pagar e alegar que a ONG não tinha direito de fazer empréstimos. Não custava nada aderir à legislação da Oscip. Não havia preconceito por ser uma proposta do PSDB.

Dessa forma, mudanças de aspectos estruturais como a estabilização da moeda, a partir do Plano Real, e a criação de uma legislação que permite que ONGs obtenham título de Oscip para

poderem fazer microcrédito, contribuíram para a adoção de programas de microcrédito por municípios, ao reduzir os riscos da operação.

5.1.6 Incentivos políticos

Diversos estudos sobre disseminação (FARAH, 2005; DOLOWTIZ e MARSH, 1996; SUGIYAMA, 2004) analisam *incentivos políticos* como um fator que pode facilitar ou dificultar a disseminação de determinada política. Esses estudos enfatizam o cenário competitivo, caracterizado pela oposição de partidos políticos em uma democracia (WALKER, 1969; SUGIYAMA, 2004; FARAH, 2005). A adoção de uma política pode ser um meio para aumentar as chances de um político obter apoio para sua reeleição (FARAH, 2005); da mesma forma, a promessa de sua implantação pode ser um meio para um candidato a um cargo político obter mais votos em uma eleição.

Os estudos de difusão de políticas de Walker (1969) e Sugiyama (2004) associam o momento em que os programas são adotados ao incentivo político. Dois momentos de implementação de programas podem estar associados tipicamente a incentivos políticos: a) o primeiro ano de governo, quando a nova gestão tem como objetivo diferenciar-se da gestão anterior por meio da criação de novos programas (WALKER, 1969 *apud* SUGIYAMA, 2004); e b) o ano eleitoral, no qual as inaugurações de novos programas podem ter impacto direto nas eleições.

Este estudo constatou a existência de incentivos políticos para a disseminação, tanto no nível estadual, no caso do BPP, que atua como disseminador do programa, quanto no dos municípios “adotantes”. Apresenta-se a seguir análise sobre os *incentivos políticos* à disseminação nos níveis de governo municipal e estadual.

Incentivos políticos no nível estadual

O Gráfico 5.1.6.a. apresenta o número de municípios que inauguraram o BPP nos anos de 1998 a 2006 no estado de São Paulo. Observa-se que o maior número de inaugurações ocorreu nos anos 2002 e 2006, anos de eleição para o governo do estado.

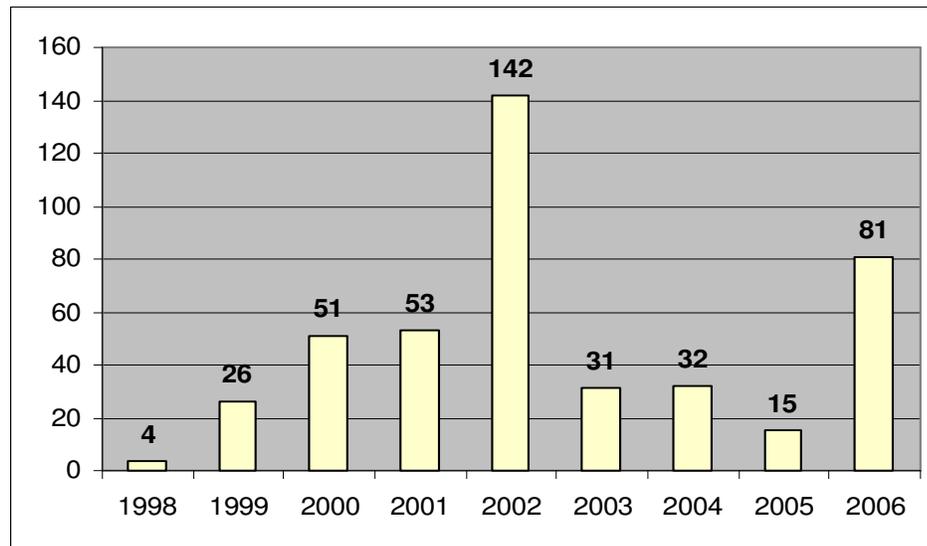


Gráfico 5.1.6.a. - Número de unidades do BPP inauguradas por ano no estado de São Paulo até 31 de setembro de 2006

Fonte: Banco do Povo Paulista

O mesmo padrão ocorre para as inaugurações do BPP em municípios da RMSP, como se pode observar no Gráfico 5.1.6.b.

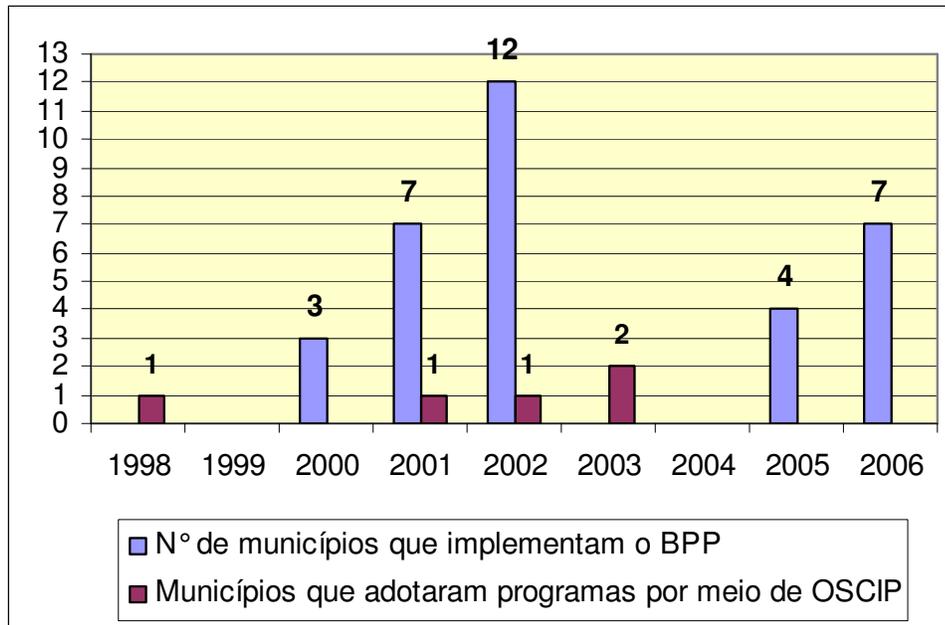


Gráfico 5.1.6.b. - Número de unidades do BPP inauguradas por ano na RMSP e de municípios que adotaram programa no modelo de Oscip até 31 de dezembro de 2006

Fonte: Banco do Povo Paulista, Banco do Povo – Crédito Solidário, São Paulo Confia.

Observa-se nos gráficos 5.1.6.a e 5.1.6.b. que o maior número de inaugurações de unidades do BPP ocorreu em 2002 e 2006, tanto no estado de São Paulo, como na RMSP. Esses são anos de eleição para governador do estado, presidente da República e cargos dos Legislativo municipal e estadual. A Sert controla o número de inaugurações que pode realizar em cada período, de acordo com seus gestores. Os municípios que solicitam uma unidade do Banco do Povo Paulista, além de realizar os procedimentos de apresentação da documentação necessária, devem aguardar liberação da criação da unidade pela Sert.

O Banco do Povo Paulista foi divulgado como uma das realizações do governador Geraldo Alckmin no estado de São Paulo no ano 2002, em que ocorreu eleição de governador do estado, e em 2006, nas eleições para a Presidência da República, quando Alckmin afirmou que levaria o programa para todo o país.

O uso político das inaugurações de BPP nem sempre voltou-se para objetivos eleitorais. De acordo com gestores, um dos secretários do Trabalho usou a expansão do programa para obter

projeção no partido, o que contribuiu para que fosse convidado a assumir o cargo de secretário de Governo.

No caso dos municípios que adotaram programas de microcrédito por meio de Oscip, não há um padrão de período de inauguração que indique relação com anos de eleições estaduais. O Banco do Povo – Crédito Solidário teve sua implementação iniciada no primeiro ano de governo, mas sua inauguração ocorreu no segundo ano de governo municipal. O programa São Paulo Confia foi inaugurado no primeiro ano de governo. O programa de Mauá foi implementado no final de 2002, segundo ano de governo, e os municípios de Diadema e Ribeirão Pires o implementaram, em 2003, terceiro ano de governo.

Incentivos políticos no nível municipal

Diversos candidatos a prefeito utilizaram o microcrédito como tema de campanhas eleitorais. Das 13 gestões de prefeituras municipais analisadas, apenas as de Guararema (gestão de 2001-2004) e Itapevi (gestão de 1997 a 2000) não incluíram a inauguração do programa como assunto de campanha eleitoral, conforme foi relatado pelos gestores entrevistados.

No caso do município de Santo André, conforme afirmou Aletto José,

O programa foi importante politicamente. Foi parte do Programa de Governo elaborado para a gestão de 1997 a 2000, e depois foi usado na reeleição em 2000. Como foi o primeiro Banco do Povo do estado, tornou-se uma vitrine, atraiu atenção de muita gente: Bandeirantes, Globo, Record, jornais. Concorreu com projetos da região. Nas pesquisas com moradores sobre programas públicos, o Crédito Solidário foi uma das sete experiências mais apontadas pelos munícipes. Chamou atenção também que vários empreendedores de outros municípios procuravam o Banco do Povo de Santo André. O impacto e a visibilidade nos meios de comunicação foi muito maior que uma construção de escola.

O presente estudo sugere, assim, que diversos fatores contribuíram para a adoção de programas de microcrédito nos municípios da RMSP, no período de 1998 a 2006. Verifica-se que:

- Havia um **problema comum a diferentes localidades**, o aumento das pessoas que trabalham por conta própria e a falta de crédito para as empresas do setor informal;
- O **problema mencionado entrou na agenda sistêmica e na agenda de governo e de decisão** em momentos diferentes no estado de São Paulo e em cada um dos municípios que adotaram programas públicos de microcrédito;
- O **acesso à informação** sobre os programas de microcrédito contribuiu para sua disseminação, e foi muito diferenciado entre os municípios. Os que tinham maior capacidade orçamentária e técnica ou estavam inseridos em fóruns como a Câmara do ABC tiveram acesso a mais informações. Os municípios com menor orçamento e não inseridos em discussões regionais tomaram conhecimento apenas do BPP, divulgado pela Sert.
- A **convergência de agendas** entre organizações multilaterais, do setor privado e dos três níveis de governo contribuíram para o acesso a informações sobre microcrédito em nível local. Verifica-se também que a convergência de agendas de municípios vizinhos, ou mesmo de outras regiões, influenciou a adoção de programas de microcrédito, inclusive com ações coordenadas entre municípios.
- Houve **incentivos políticos**, tanto para o governo do estado de São Paulo como para os governos de prefeituras municipais, que contribuíram para a adoção do microcrédito.
- A maior estabilidade da moeda, a partir do Plano Real, criou um ambiente favorável ao gerenciamento de programas de microcrédito, e a criação da lei das Oscips e sua garantia de operação fora do âmbito da Lei da Usura, que autoriza ONGs com esse título a operarem microcrédito, reduziu os seus riscos legais.

Analisaremos a seguir **fatores que contribuíram para a escolha de modelos de programas públicos de microcrédito existentes na RMSP (estatal ou Oscip)**, descritos no Capítulo 4.

Alguns desses fatores somam-se aos já apresentados como contribuintes na disseminação do microcrédito.

5.2. Fatores que influenciaram a escolha de modelos estatal ou Oscip com participação do poder público

Analisa-se, a seguir, fatores que influenciaram a adoção do modelo estatal ou de Oscip para os programas de microcrédito na RMSP. Serão analisados os seguintes fatores: 1) características da política; 2) características da estrutura dos municípios e Incentivos financeiros; 3) fatores ideológicos; e 4) afinidade política.

5.2.1. Características da política: a capacidade de resolver problemas

De acordo com a literatura sobre disseminação de políticas públicas, a capacidade de uma política para enfrentar determinado problema contribui para a sua adoção em diferentes localidades (FARAH, 2005). Alguns governos municipais, como os de **Santo André, São Paulo, e Ribeirão Pires**, mencionaram como um dos fatores para a adoção do modelo Oscip com participação do poder público em detrimento do modelo estatal a convicção de que esse modelo produziria melhores resultados de produtividade e escala. Conforme se descreveu no Capítulo 4, os programas do modelo Oscip presentes na RMSP apresentam produtividade de agentes de crédito, medido pelo número de cliente ativos por agente, bastante superior à do BPP. A maior produtividade dos agentes contribui para que o programa atinja uma escala maior de operação.

Jesus Carlos, um dos responsáveis pela formulação do programa de microcrédito em Santo André, disse que ele e outros gestores da sua secretaria

[...] não acreditavam que o modelo do Walter Barelli (Banco do Povo Paulista) daria certo porque a figura do agente de crédito é muito especial nesse tipo de programa e não funcionaria com funcionários públicos, realocados de outras funções.

Um problema relacionado à baixa produtividade ressaltado pelos próprios gestores do BPP refere-se ao *arranjo organizacional do programa*. O relato de gestores do BPP expõe as dificuldades de administração de agentes de crédito contratados por municípios:

A grande dificuldade é que os agentes de crédito não são nossos funcionários (do estado de São Paulo). São funcionários das prefeituras. E eu não tenho então uma forma administrativa de trabalhar com eles. Quer seja dando algum subsídio para ele trabalhar melhor, mais contente. Eu não mexo no salário dele. Quem define o salário dele é o município: há agentes que ganham um salário mínimo e agentes que ganham mais de 4 mil reais, às vezes numa mesma unidade. Em Cubatão tem 2 agentes que ganham 1 mil e pouco e outro que ganha mais de 4 mil reais. Às vezes não consigo mandar um agente embora porque o agente é apadrinhado do prefeito.

José Caetano Lavorato Alves, coordenador do Programa São Paulo Confia de 2001 a 2004, afirma ter optado pelo modelo Oscip e rejeitado o BPP, entre outras razões, porque acreditava que:

O comitê de crédito deveria ser profissionalizado - porque o comitê deles é composto por representações e não por pessoas que lidam profissionalmente com análise de crédito [um modelo em] que os agentes de crédito não fossem funcionários públicos, e sim pessoas contratadas especificamente para aquela função, pois assim poderiam ser selecionados no mercado de trabalho e ter um contrato de trabalho mais adequado à sua função.

O gestor do programa de microcrédito da prefeitura de Ribeirão Pires, gerida pelo PT de 2001 a 2004, Roberto Rusticci, afirmou que a *comparação de produtividade* entre os modelos foi um dos principais fatores da escolha pela Oscip, **inclusive mais importante que a afinidade política**.

Enquanto Santo André fazia 30 empréstimos, o BPP em São Bernardo [do Campo] fazia cinco. Essa foi a grande diferença, além é claro de um alinhamento político que existia. Mas rejeitaríamos a proposta do Banco do Povo de Santo André [Banco do Povo – Crédito Solidário] se fosse ruim, pois tínhamos liberdade para isso.

A unidade do Banco do Povo de São Bernardo apresenta a maior produtividade de agentes de crédito (169 clientes ativos por agente), dentre as unidades do BPP na RMSP, inclusive superior à produtividade dos de Santo André (148). Mas no momento da decisão sobre o modelo do programa de microcrédito a ser adotado, a **percepção** da maior eficiência do Banco do Povo –

Crédito Solidário em Santo André foi fundamental na opção pelo modelo de Oscip pelo município de Ribeirão Pires.

5.2.2 Características da estrutura dos municípios e incentivos financeiros

Este estudo constatou que a escolha por modelos é afetada pela *capacidade financeira* dos municípios e por *incentivos financeiros* à adoção de programas de microcrédito. De um lado, os municípios que implementaram o modelo de Oscip consideraram um incentivo financeiro o fato de as Oscips poderem obter empréstimos com instituições financiadoras, como o BNDES, com objetivo de expandir o programa, sem depender de recursos orçamentários das prefeituras municipais e do governo do estado de São Paulo. Os dois programas operacionalizados por Oscips (Banco do Povo Crédito Solidário e São Paulo Confia) obtiveram empréstimos do BNDES para ampliar o fundo de empréstimos em 1999 e 2006, respectivamente.

De outro lado, os municípios que implementaram o modelo estatal (BPP) consideraram um importante incentivo a contrapartida oferecida pelo estado de São Paulo, que aporta 90% do capital a ser emprestado, oferece o treinamento dos agentes de crédito e supervisão. Os recursos aportados pelo estado não são empréstimos e não precisam ser devolvidos, como os recursos do BNDES.

A Tabela 5.2.2. mostra que o investimento de cada município para a criação dos programas de microcrédito do modelo Oscip é maior do que os realizados na criação de unidades do BPP. Entretanto, os recursos investidos para criação das unidades do BPP não incluem o pagamento de funcionários e infra-estrutura, enquanto os investimentos realizados para as Oscips cobrem esses custos também. Conforme foi apresentado no Capítulo 4, o BPP utiliza funcionários públicos municipais que são realocados de outras áreas para o programa de microcrédito, e a infra-estrutura de operação é fornecida pelo município, o que reduz a necessidade de aporte de recursos financeiros por parte do município. Contudo, a dimensão do aporte de recursos para empréstimos é um fator considerado pelos municípios na escolha do modelo de programa.

Tabela 5.2.2. - Valores investidos pelos municípios na criação de programas de microcrédito, receitas orçamentárias municipais realizadas em 2004, população e modelo de programa de microcrédito adotado.

	Receitas orçamentárias realizadas em 2005 em reais	Aporte de recursos em reais	Modelo adotado
São Paulo	15.070.862.475	12.500.000 400.000	Oscip BPP
Santo André	684.515.859	950.000	Oscip
Mauá	338.287.869	550.000	Oscip
Guarulhos	1.142.514.493	150.000	BPP
Ribeirão Pires	83.587.574	100.000	Oscip
Embu ⁽¹⁾	120.246.000	50.000	BPP
Caieiras	56.931.825	30.000	BPP
Itapevi	127.468.274	30.000	BPP
Suzano	195.641.545	30.000	BPP
Embu-Guaçu	37.274.644	20.000	BPP
Guararema	33.724.246	20.000	BPP
Rio Grande da Serra ⁽¹⁾	17.612.609	20.000	BPP
Biritiba-Mirim ⁽¹⁾	17.262.965	8.000	BPP
Salesópolis	14.255.302	5.000	BPP

Fontes: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, Registros Administrativos 2004 e 2005, IBGE - PNAD 2005 e Superior Tribunal Eleitoral, e Relatórios Gerenciais do Banco do Povo Paulista.

(1) Os dados de receitas orçamentárias referem-se ao ano 2004, pois os de 2005 não estavam disponíveis.

A Tabela 5.2.2. mostra que todos os municípios com receitas orçamentárias abaixo de 80 milhões de reais adotaram o modelo do BPP. O incentivo financeiro do BPP foi fundamental para a adoção do programa por municípios pequenos, uma vez que tinham limitações de recursos para criar um fundo para empréstimos.

No caso dos municípios governados pelo PT, a opção pelo modelo estatal foi também justificada pela impossibilidade financeira de criar um programa de Oscip. Esse foi o caso da prefeitura do município de Embu, cujo prefeito, Geraldo Leite, diz ter adotado o modelo estatal em razão da falta de recursos financeiros.

Não chegamos a acompanhar a experiência de Santo André [...] pela falta de recursos. A idéia era criar um programa próprio, mas como não tínhamos recursos acabamos ficando na mão [...] Como não tínhamos recursos, tivemos que pegar o BPP.

Carlos Augusto César, secretário de Desenvolvimento Econômico de Rio Grande da Serra de 2002 a 2004, argumenta:

O primeiro motivo da escolha do BPP foi a contrapartida [exigida do município]. A nossa compreensão era fazer com o Banco do Povo - Crédito Solidário, só que a contrapartida era salgada. Chegamos a conversar com Ribeirão Pires para fazer um aporte conjunto entre Rio Grande da Serra e Ribeirão Pires. Mas todas as contas que fazíamos [...] tínhamos limitações orçamentárias. Então optamos pelo BPP porque a contrapartida era muito menor. Do fundo de 150.000 reais só precisamos colocar 10%. No outro modelo seria 50% [75.000 reais, capital solicitado ao município para se associar ao Banco do Povo – Crédito Solidário].

Mesmo no caso de um município com receita orçamentária de mais de 1 bilhão de reais, como o município de **Guarulhos**, as restrições financeiras também contribuíram para a adoção do BPP no lugar de Oscip, de acordo com Samuel Jacintho de Amorin, secretário de Relações de Trabalho e Geração de Renda, entre 2001 e 2004:

Nós tínhamos visitado o programa de Santo André. Mas o que foi um impeditivo para implantarmos o programa nos moldes de Santo André foi a falta de recursos. Como o BPP tem um aporte de 90% dos recursos e apenas 10% da prefeitura, a gente sentiu que era mais viável.

Samuel relata, entretanto, que o governo de Guarulhos pretende implementar em 2007, além do BPP, uma Oscip de microcrédito para atender aos empreendedores de mais baixa renda, agora que o governo já se encontra em melhores condições financeiras.

No caso da opção pelo modelo de Oscip pelos municípios de Santo André, São Paulo e Ribeirão Pires, os gestores afirmam ter levado em conta em conta que o município não queria depender, no

longo prazo, de orçamento municipal para o programa. A forma de ONG/Oscip permitia a captação de recursos de organizações financeiras e de fomento, que não investiriam em um programa totalmente estatal. Os programas Banco do Povo - Crédito Solidário e São Paulo Confia obtiveram empréstimos com o BNDES nos anos 1999 e 2006, respectivamente. Apresentam-se a seguir os argumentos de José Aleto, responsável pela criação do programa de microcrédito no município de Santo André:

A alternativa escolhida tinha como vantagem diminuir a participação financeira da prefeitura ao longo do tempo, porque, sendo uma ONG, ela teria condições de captar recursos externos. Naquela época [em 1997], as instituições financeiras não financiavam ações de microcrédito de prefeituras [modelo estatal]. Outro motivo foi a idéia de proteger o programa em relação à alternância do poder político eleitoral. Finalmente, a lógica do financiamento da GTZ, Comunidade Econômica Européia, *Interamerican Foundation*, entre outras, que buscavam parcerias, diziam abertamente que não faziam parcerias com governos e só com ONGs. E também porque o governo acreditava na participação de organizações da sociedade civil para execução de programas.

Roberto Rusticci, responsável pela implementação do programa de microcrédito no município de Ribeirão Pires (2002 a 2004), por sua vez, expressou com clareza que não teriam recursos e capacidade técnica para criar uma nova ONG, mas que a opção de se associar a uma ONG já criada era viável, **inclusive por seu vínculo com o BNDES:**

Nas discussões estratégicas do desenvolvimento da cidade, um dos eixos que faltavam era o microcrédito para micro e pequenos empresários. Só que Ribeirão Pires não tinha condição de montar um programa de microcrédito: porque nós não tínhamos técnicos para fazer esse trabalho todo: abertura da ONG, acompanhamento jurídico, a disponibilização do crédito total, mesmo o vínculo com o BNDES. Nós não tínhamos essa estrutura. Mas no consórcio tinha força a questão do Banco do Povo de Santo André. Nós interagíamos com eles. Nós sabíamos que era importante para eles expandir, e para a gente era importante aderir a um programa que já estava pronto. Seria um braço do Banco do Povo de Santo André [Banco do Povo – Crédito Solidário].

É importante ressaltar que *a falta de acesso estável a recursos financeiros* foi apontada como uma das principais barreiras das Oscips de microcrédito e SCMs no país, no seminário

“Determinantes do sucesso e barreiras ao crescimento do microcrédito no Brasil”, promovido pelo Sebrae - RJ, em parceria com o Fórum de Microfinanças – RJ, realizado no Rio de Janeiro no dia 12 de dezembro de 2005 (SEBRAE-RJ e FÓRUM DE MICROFINANÇAS - RJ, 2005). Um exemplo da instabilidade do acesso a recursos é a interrupção, em 2003, da linha de financiamento do BNDES para as instituições de microcrédito, que só foi retomada em 2006.

Portanto, o incentivo à adoção das Oscips não se deu apenas pelo fato de haver a intenção de obter empréstimos para reduzir a necessidade de investimento orçamentário, mas também graças à expansão de uma Oscip já criada, que permitiu a municípios com menor capacidade orçamentária e técnica adotarem o modelo Oscip. O município de Santo André promoveu uma “indução horizontal”, de município para município, à adoção do modelo Oscip, ao propor a expansão do Banco do Povo – Crédito Solidário para os municípios pertencentes à Câmara do Grande ABC. A existência de agendas comuns de municípios vizinhos na região do Grande ABC contribuiu, portanto, à disseminação do programa de microcrédito do modelo Oscip.

De maneira geral, os pequenos municípios buscam, em instâncias superiores, recursos para implementação de políticas, o que os leva a serem influenciados pela agenda de políticas de outros níveis de governo. O ex-prefeito de Itapevi, Sérgio Montanheiro, apresenta sua estratégia de adotar as parcerias com outros níveis de governo para realizar políticas no município:

A parte financeira era uma dificuldade muito grande. Então o que eu adotei? **Adotei parcerias. Qualquer que fosse a parceria, era bem-vinda.** Assim eu pavimentei a cidade com recursos federais, estaduais, parceria com empresas, com moradores. E na área social foi a mesma coisa. E nesse lado do microcrédito que pega os comerciantes eu não tive dúvida.

Os recursos financeiros e a capacidade técnica necessária à criação e operacionalização de uma Oscip de microcrédito são fatores que restringem a possibilidade de municípios com menor disponibilidade de recursos adotarem esse tipo de programa. Contudo, a ação coordenada de municípios de diferentes portes financeiros permitiu a implementação da Oscip Banco do Povo – Crédito Solidário em municípios com menor disponibilidade de recursos, como Ribeirão Pires.

Por outro lado, os incentivos financeiros à criação de fundos de empréstimos, a capacitação técnica oferecida pela Sert para implantação do BPP, somados à possibilidade de utilizar funcionários públicos como agentes de crédito, possibilitou que municípios muito pequenos adotassem esse programa.

5.2.3. A influência de fatores ideológicos na escolha de modelos

Segundo Natasha Sugiyama, *apud* Farah (2006, p. 9):

[...] políticos e seus administradores são fortemente orientados por crenças ideológicas e estas frequentemente limitam o espectro de suas escolhas políticas e prioridades. Cidades governadas por prefeitos da direita, tipicamente enfatizam políticas públicas que encorajam os interesses ligados a negócios, seja por meio de investimentos em infra-estrutura, seja por meio de programas que estimulem a competição do mercado [...] Políticos da esquerda tendem a enfatizar programas sociais em suas campanhas e em suas políticas [...]

Sugiyama argumenta que a influência de *fatores ideológicos* pode inclusive levar governantes a adotarem políticas que não sejam a melhor opção em termos eleitorais ou de seu auto-interesse.

Os modelos de programas públicos de microcrédito disseminados refletem *ideologias* distintas sobre a forma de fazer política pública. Essas diferenças contribuíram para a escolha dos modelos de programas de microcrédito existentes em alguns municípios.

O papel do Estado e a questão do subsídio

Algumas diferenças dos modelos de programas públicos de microcrédito refletem valores distintos atribuídos à função do Estado. De um lado, o *modelo estatal* compreende que é função do poder público executivo prover crédito à população empreendedora de baixa renda, utilizando recursos públicos de maneira permanente. De outro, o *modelo de Oscip* pressupõe que o papel do Estado é contribuir para a criação de um programa que possa, no futuro, não depender mais de seu investimento. O poder público atua em parceria com organizações da sociedade civil,

temporariamente, na criação de uma instituição de crédito para suprir uma falha de mercado, que é a oferta de crédito para empreendedores de baixa renda.

Essas diferentes concepções sobre o papel do Estado levam a diferentes definições das taxas de juros a serem cobradas pelos programas. O *modelo estatal* utiliza uma taxa de juros subsidiada, e cobre os custos de operacionalização do programa, permanentemente, com recursos orçamentários municipais e estaduais. Walter Barelli afirma que não havia consenso no PSDB pelo *modelo estatal*, pois gestores públicos do BNDES e do Ministério da Fazenda do governo Fernando Henrique Cardoso defendiam um modelo de programa de microcrédito privado e sustentável. Mas havia uma **convergência de valores** entre o governador Mario Covas, o secretário da Fazenda, Yoshiaki Nakano, e Walter Barelli, da Sert, que juntos optaram por criar um programa público, **estatal** e com **taxas de juros subsidiadas**.

O modelo de programa de Oscip tem como valor fundamental a sua auto-sustentabilidade financeira, que é viabilizada pela cobrança de taxas de juros não subsidiadas, como forma de evitar a dependência permanente de recursos públicos para seu crescimento. Para os defensores desse modelo, o subsídio do Estado deveria ser utilizado apenas para cobrir os custos da Oscip, enquanto ela não alcançasse a auto-sustentabilidade financeira, ou seja, os juros cobrados deveriam cobrir todas as despesas de operação. A utilização de recursos públicos municipais na oferta de crédito seria temporária. Acredita-se que só dessa maneira o programa poderá adquirir escala maior de operação, a qual não poderia ser sustentada com orçamentos municipais.

Ressalta-se que a opção de atuar com taxas de juros não subsidiadas é uma decisão que contraria objetivos eleitorais, pois, na competição por votos, os políticos preferem associar suas campanhas a programas de crédito subsidiado.

Há ainda a visão do *Grupo Consultivo para a Assistência aos Pobres (CGAP)*, expressa em seus 14 princípios (ver Anexo 4), que defende que o Estado não deve atuar na oferta de crédito, mas apenas criar condições para que atores privados o façam.

A governança nos programas de microcrédito

O princípio dos programas implementados pelo modelo Oscip é que o poder público deve ser sócio minoritário da organização responsável pela operacionalização do programa e que os seus funcionários devem ser contratados em regime de CLT. Esse arranjo tem como objetivos: a) “proteger” o programa de interferência política na concessão de crédito, por meio da atuação de membros da sociedade civil no conselho de administração; b) evitar possível tentativa de descontinuidade do programa em caso de mudança de governo; e c) permitir que funcionários sejam contratados em regime de CLT, porque, de acordo com defensores desse modelo, permite-se assim maior flexibilidade na gestão de recursos humanos, necessária a essa atividade, tal como remuneração variável, agilidade para contratação, demissão e adequação do perfil do agente de crédito.

Ao ser questionado sobre a opção feita pelo modelo de Oscip, Roberto Rusticci, responsável pela implementação do programa de microcrédito no município de Ribeirão Pires na gestão do PT de 2001 a 2002 apresentou os seguintes argumentos:

Adotamos o Banco do Povo de Santo André porque é **auto-sustentável**. O **BPP não era. Era uma política de subsídio**. Enquanto o governador achar que deve mandar o dinheiro para o BPP funcionar ele manda, quando achar que deve recuar ele recua e você não tem uma coisa mais profissional. É uma coisa mais política que profissional. Já o de Santo André não: você entra com o aporte e as suas interferências políticas, daí para frente, são muito pequenas. A Oscip tem vida própria, não é do prefeito. Por isso a gente decidiu. Se comparássemos o Banco de Santo André [Banco do Povo – Crédito Solidário] com os do BPP era completamente diferente. Nós víamos a concepção do programa. Não vou dizer que [a concepção do BPP] era eleitoreira, mas era uma concepção de um programa social só.

Embora os gestores do Banco do Povo Paulista defendam o modelo estatal, reconhecem a vulnerabilidade da continuidade do programa em relação ao ciclo político eleitoral. Um dos gestores ligados ao programa argumentou em entrevista que, no final do ano 2006, havia incerteza quanto à continuidade do programa, dada a mudança de governador:

Nós estamos em compasso de espera com o novo governador: será que nós vamos continuar as mesmas pessoas? Será que o programa continua? Eu acho

que é um programa que está muito enraizado para se cortar. Vai passar por modificação? Talvez. A lei que criou o Banco do Povo diz claramente que quem controla o BPP é o COF⁵⁷ (Conselho de Orientação do Fundo). Ele é quem diz como nós temos que trabalhar. Os nossos manuais são aprovados pelo COF. O COF norteia o programa. Tem, portanto, essa garantia. Mas amanhã podem mudar os membros do COF (composto por secretários estaduais) e, portanto, sua filosofia.

Na prefeitura de São Paulo, na gestão do PT de 2001 a 2004, houve tentativa de realizar parceria com o BPP, que não se viabilizou pelas diferentes visões ideológicas, conforme expressou José Caetano Lavorato Alves, coordenador do Programa de Microcrédito São Paulo Confia, de 2001 a 2004:

Discutimos ponto a ponto os problemas da parceria. Dizíamos que dava para fazer parceria com o estado desde que: 1) tivesse liberdade na taxa; 2) que o Comitê fosse profissionalizado - porque o comitê deles é composto por representações; 3) que os operadores não fossem funcionários públicos. Não houve acordo.

Assim, contata-se que aspectos ideológicos influenciaram a adoção do *modelo Oscip* por alguns municípios e do BPP, *modelo estatal*, por outros. Municípios que adotaram o modelo Oscip acreditam que os programas públicos de microcrédito devem ser criados em parceria com entidades da sociedade civil e buscar auto-sustentabilidade, como forma de alcançar escala sem depender dos recursos orçamentários, e para reduzir o risco de que mudanças de governo possam resultar na descontinuidade do programa. Já os defensores do BPP, o valorizam a ação estatal na concessão de crédito subsidiado, embora reconheçam as fragilidades desse modelo diante de mudanças político-eleitorais.

5.2.4 Afinidade político-partidária

Os modelos de programas de microcrédito analisados no capítulo 4, estatal ou Oscip, estão fortemente associados aos partidos que os criaram. A ação por meio de Oscip é identificada como

⁵⁷ O Conselho de Orientação do Fundo é a instância responsável pelas diretrizes de funcionamento do fundo utilizado pelo BPP.

ação de prefeituras petistas e o modelo estatal, com a gestão do PSDB dos governadores Mario Covas e Geraldo Alckmin. A afinidade política dos gestores de prefeituras municipais com o PT e o PSDB é um fator que influenciou a adoção dos modelos estatal e Oscip em alguns municípios. Esse fator, conforme se mencionou, está submetido ao fator de capacidade orçamentária, ou seja, os municípios com menores orçamentos não têm capacidade financeira de adotar o modelo Oscip, e assim nem chegam a poder fazer uma opção por afinidade política ou ideológica.

Os municípios que demonstraram influência do fator afinidade político-partidária na adoção de um determinado modelo de programa de microcrédito foram: São Paulo, Mauá e Santo André.

No caso do município de São Paulo, o acirramento da disputa política entre os partidos PSDB e PT em âmbito federal se refletiram no nível municipal, o que dificultou a aproximação do BPP com a gestão do PT no município de São Paulo, de 2001 a 2004. Como aponta Márcio Pochmann, secretário do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade (SDTS) de 2001 a 2004:

Era um momento especial, porque a gestão da Marta tinha pretensão de fazer um contraponto à gestão tucana federal. Tinha um conflito pelo ambiente em que se instaurava. Imagino que se fôssemos fazer uma experiência agora com Lula no governo federal seria diferente.

Tanto os gestores do BPP como os da SDTS da prefeitura de São Paulo apontaram como motivos da não-implantação do BPP no município naquela gestão a falta de interesse político do outro partido.

Apresentam-se a seguir as dificuldades que a gestão de Walter Barelli na Sert enfrentou para implantar o BPP no município de São Paulo na gestão da prefeita Marta Suplicy:

Nós não aceitamos o acordo porque desaparecia o nome Banco do Povo. O Banco do Povo entraria com todo o dinheiro e desapareceria. Aí começou a luta partidária. Embora eu e o Márcio (Pochmann) nos demos bem, o PSDB é visto

como leproso pelo PT e vice-versa. Teve conversas para tentar resolver [...] Nós dissemos que não queríamos perder a marca. O Márcio Pochmann sofria pressões do PT, que não queria dar chances para crescer o PSDB, importar coisas do PSDB. Nessa reunião foi acordado que cada um teria sua marca. Mas foi perdedora. Porque na hora da definição dos detalhes o projeto não andou. A Marta queria fazer nos postos dela [edifícios públicos municipais]. Nós queríamos fazer nas estações de metrô e trem [espaço do governo do estado]. Efetivamente foi uma briga política, infelizmente para a população.

Márcio Pochmann aponta como razão para a não-adoção do BPP a falta de vontade política da Sert:

Isso foi frustrante, porque o Barelli pessoalmente disse que não tinha interesse em fazer isso, que era uma disputa política, embora ele seja meu amigo.

No município de Mauá, a gestão não quis investir novos recursos no Banco do Povo – Crédito Solidário, do qual o município é sócio, em razão da falta de afinidade política da atual gestão com o PT, de acordo com Fernando Amorim, gerente executivo da Oscip.

O atual secretário disse que não queria saber do Banco porque era coisa do PT. Eles queriam retirar o dinheiro aportado, mas logo descobriram que não era possível, por causa do estatuto. Aí decidiu não frequentar as reuniões de conselho e abrir uma unidade do BPP.

No caso do município de Santo André houve tentativa de realizar parceria, com objetivo de que o BPP aportasse recursos à Oscip.

A parceria com o BBP estava prevista em nossa estratégia. Falaram com o Barelli e com o Dirceu Huertas, que estava na assessoria. O governo do estado acabou recusando a parceria. Embora a lei permita a parceria com ONG, eles definiram que não fariam parcerias com ONG e apenas com prefeituras. Procuramos o estado muitas vezes.

Até o momento a Sert não utilizou os recursos disponíveis no Fundo de Investimentos em Crédito Produtivo Popular de São Paulo, utilizado para financiar o BPP, para apoiar os programas de Oscip, já que seria permitido pela lei que o constituiu⁵⁸.

⁵⁸ O Fundo de Investimentos em Crédito Produtivo Popular de São Paulo foi criado pela Lei nº 9.533, de 30 de abril de 1997, e regulamentado pelo Decreto 43.283, de 3 de julho de 1998.

Capítulo 6
Conclusões

6. Conclusões

Neste trabalho buscou-se investigar os fatores que influenciaram o surgimento e a expansão de programas estaduais e municipais de microcrédito, ocorridos no Brasil a partir de 1996, e os modelos de programa. Escolheu-se a RMSP para a realização de um estudo empírico, dada sua relevância populacional, a existência de programas de microcrédito em 37 dos 39 municípios e a diversidade de modelos de programas de microcrédito implementados. O estudo partiu da seguinte questão básica: **Quais fatores influenciaram a adoção de programas de microcrédito nos municípios da RMSP?** Uma segunda questão de pesquisa decorre da primeira: **Quais fatores influenciaram a adoção de determinados modelos de programas de microcrédito nos municípios da RMSP?**

O estudo baseou-se em entrevistas com gestores públicos que participaram da implementação dos programas nesses municípios, bem como na análise de dados secundários. Foram selecionados 13 municípios dentre os 39 que compõem a RMSP para o estudo, considerando-se os seguintes fatores: a) a diversidade de modelos de programas; b) a diversidade de partidos políticos que inauguraram os programas; c) a diversidade de dimensão populacional dos municípios; d) o período em que foi implantado o programa; e e) a alternância de partidos políticos no governo. Também foram realizadas entrevistas com gestores municipais; com gestores públicos da sert (Secretaria de Emprego e Relações de Trabalho) do estado de São Paulo, responsáveis pela formulação e operacionalização do programa Banco do Povo Paulista, e com profissionais que tiveram papel relevante na implantação de programas de microcrédito no país.

A estrutura analítica adotada neste estudo é composta por um conjunto de variáveis identificadas a partir da revisão da literatura sobre disseminação de políticas públicas apresentada no Capítulo 2, as quais estão relacionados a seguir: 1) a existência de um problema comum em mais de uma localidade; 2) a percepção do problema como prioritário para o governo que a adota; 3) a existência de uma política reconhecida pela capacidade de enfrentar o problema em questão; 4) a convergência de agendas de diversas localidades e instituições; 5) acesso à informação sobre inovações; 6) incentivos políticos; 7) incentivos financeiros; 8) estrutura institucional; 9)

capacidade técnica e financeira da localidade adotante da política; 10) o legado de políticas prévias; e 11) aspectos ideológicos.

A pesquisa mostrou que uma das principais motivações para a adoção desses programas foi o **agravamento do problema do desemprego e o aumento da informalidade na década de 1990**. Esse problema entrou na **agenda governamental** e de **decisão**, o que levou os partidos políticos PT e PSDB a buscarem alternativas de políticas em nível local para seu enfrentamento, tais como o microcrédito, políticas de fortalecimento do auto-emprego, a capacitação e alocação de mão-de-obra, a promoção do cooperativismo e do empreendedorismo.

Entretanto, este estudo mostra que a **existência do problema** e o **fato de ser uma prioridade de governo** não são condições suficientes para a implementação de programas de microcrédito por estados e municípios. Foi identificado um **conjunto de condições que contribuíram para a adoção de programas de microcrédito por municípios da RMSP**:

- **a drástica redução das taxas de inflação** proporcionada pelo Plano Real, a partir de 1994, que criou um ambiente viável à operacionalização do microcrédito;
- **o acesso a informações sobre programas de microcrédito no Brasil**, uma vez que o conjunto de experiências de ONGs brasileiras, iniciadas nas décadas de 1970 e 19 80 e início dos anos 1990, foram divulgadas com o apoio de organizações multilaterais, organizações de cooperação internacional e ONGs internacionais, por partidos políticos e por associação de municípios, em nível tanto nacional como regional. A Câmara do Grande ABC exerceu um papel importante na divulgação de informações entre os municípios associados;
- **o acesso a experiências internacionais**, por meio de publicações, participação de gestores públicos e formuladores de políticas em seminários internacionais sobre microcrédito, e contratação de consultores internacionais, o que foi facilitado pela **convergência do tema microcrédito na agenda de organizações internacionais, no**

governo federal e nos governos do estado de São Paulo em 1996, e dos municípios de Santo André, em 1997, e São Paulo, a partir de 2001.

Essas condições foram fundamentais para o surgimento de programas de microcrédito na RMSP. Foram criados dois programas do tipo **ONG/Oscip de crédito com participação societária do poder público**, ambos implementados por gestões petistas: o **Banco do Povo – Crédito Solidário**, criado pelo município de Santo André em 1998, e o **Programa São Paulo Confia**, criado em 2001 pela prefeitura de São Paulo, ambos inspirados no modelo criado pelo município de Porto Alegre em 1996, a Instituição Comunitária de Crédito Portosol. E o estado de São Paulo, na gestão do governador Mário Covas - do PSDB -, criou em 1999 **o um programa de microcrédito estatal, operado diretamente pelo poder público executivo**, no âmbito da Sert (Secretaria de Emprego e Relações de Trabalho), chamado **Banco do Povo Paulista**, cuja operação se dá em parceria com municípios.

Já a disseminação dos programas para os outros municípios da RMSP ocorreu por indução, por meio do **fornecimento de informações** e de **incentivos financeiros**, tanto do programa estatal Banco do Povo Paulista, como da Oscip Banco do Povo – Crédito Solidário. No caso do BPP, trata-se de um processo de **indução vertical**, no qual o estado apóia o município com treinamento e incentivos financeiros. No caso das Oscips, trata-se de **indução horizontal**, pois os governos dos municípios “adotantes” associam-se à instituição de microcrédito e passam a manter uma relação de igualdade de direitos e deveres com os outros sócios. A iniciativa de expansão do Banco do Povo – Crédito Solidário, que operava exclusivamente no município de Santo André, para outros municípios que participavam da Câmara do Grande ABC foi determinante na adoção desse modelo pelos municípios de Mauá, Diadema e Ribeirão Pires.

O **acesso a informações sobre programas de microcrédito** é uma variável que influenciou a adoção de modelos de programas de microcrédito. Os gestores de municípios que estavam **inseridos em fóruns ou instituições**, tais como os grupos de gestores públicos ligados a gestões do PT, ou a Câmara do Grande ABC, tomaram conhecimento dos modelos de programas existentes (estatal ou Oscip) e fizeram uma opção, considerando diversos fatores, entre os quais

as características intrínsecas dos modelos, os custos de implantação, os incentivos financeiros, aspectos ideológicos e afinidade política.

As principais características intrínsecas do modelo Oscip valorizadas pelos municípios que o adotaram são: a) sua maior capacidade de beneficiar empreendedores informais e de mais baixa renda em relação ao BPP; b) maior produtividade dos agentes de crédito em relação ao BPP; c) o arranjo institucional que protege o programa quanto à mudança de governo e permite que o programa seja auto-sustentável por meio da cobrança de taxas de juros sustentáveis. Já os municípios que optaram pelo Banco do Povo Paulista apresentam como principais vantagens a oferta de crédito com taxas de juros subsidiadas e o apoio técnico e financeiro oferecido pelo programa. O incentivo financeiro é fator mais relevante para municípios com menor capacidade orçamentária, conforme foi apresentado na Tabela 5.2.2.

Apenas gestões petistas adotaram programas do tipo Oscip, o que demonstra a força da variável **afinidade política** na escolha de modelos de programas de microcrédito. Entretanto, essa variável não explica as opções de todos os municípios, uma vez que alguns municípios governados pelo PT também optaram pelo **Banco do Povo Paulista**, caso de Guarulhos, Rio Grande da Serra e Embu. Para esses três municípios, o **alto custo de criação de Oscips** foi o principal fator para descartar essa alternativa, somado ao fato de haver **incentivo financeiro** do governo do estado de São Paulo para a implementação do Banco do Povo Paulista. No caso dos municípios de Diadema, Mauá e Ribeirão Pires, os custos de adoção do modelo Oscip foram reduzidos pelo fato de poderem se associar a uma instituição existente, o Banco do Povo - Crédito Solidário, que queria ampliar o seu âmbito de atuação. Mesmo assim, o aporte de recursos iniciais desses municípios foi bastante superior aos realizados por municípios de populações semelhantes que adotaram o Banco do Povo Paulista, conforme foi apresentado na Tabela 5.2.2. A associação de municípios foi, portanto, fundamental na adoção do modelo Oscip em municípios menores.

Os municípios da RMSP com menor **capacidade técnica e orçamentária, que não faziam parte do PT ou participavam da Câmara do Grande ABC**, não tiveram **acesso à informação** sobre os diferentes modelos de programas. A adoção de programas de microcrédito nesses

municípios foi induzida pelo governo do estado de São Paulo, que promoveu a divulgação do Banco do Povo Paulista entre os prefeitos e ofereceu **incentivos financeiros à sua adoção**.

Um fator que motivou a disseminação do BPP pelo maior número possível de municípios do estado foi os **incentivos políticos para o partido na gestão do governo do estado – o PSDB**, gerados pelas inaugurações de unidades do Banco do Povo Paulista nos anos de eleições para governador. Conforme se apresentou no Gráfico 5.1.6.a, os anos 2002 e 2006 concentram a maior parte das inaugurações de Bancos do Povo Paulista. Ou seja, o governo do estado foi motivado por fatores político-eleitorais para disseminar o BPP nos anos de eleições. Também constatam-se **incentivos políticos para os municípios** que adotaram programas de microcrédito, tanto do modelo Oscip quanto do BPP, uma vez que quase todos os gestores que decidiram implantar ou ampliar o programa de microcrédito o fizeram como **cumprimento de promessa** de campanhas eleitorais.

Não foi constatado em nenhum dos modelos estudados que a **alternância de partidos políticos** levasse à descontinuidade dos programas de microcrédito, mas em alguns casos houve estagnação. Em São Paulo, o atual governo decidiu implementar também o BPP, embora o município já tivesse implantado um programa de microcrédito do modelo ONG/Oscip de crédito com participação societária do município.

Os **fatores ideológicos** associados aos modelos de programas de microcrédito influenciaram a escolha dos municípios que tinham condições financeiras para optar por um dos modelos. A maior parte dos municípios nem chegou a ter conhecimento dos modelos existentes, dada a falta de acesso à informação. Alguns municípios, como Embu, embora tivessem maior afinidade ideológica com o modelo de Oscip, implantaram o BPP, pois não tinham recursos suficientes para implantação de uma Oscip. Os municípios que tinham condições financeiras de implementar qualquer dos modelos, e que tiveram informações sobre os modelos OSCIP e BPP, apontaram aspectos ideológicos como um dos fatores fundamentais de sua decisão por um dos modelos.

Referências bibliográficas

ABCRED. *Estatuto social*. 2002. Disponível em <<http://www.abcred.org.br>>. Acesso em 1º de janeiro de 2007.

ABCRED. *Proposta de um Programa Nacional de Financiamento da Economia Popular*. 2003. (Documento entregue ao presidente da República em reunião no dia 10 de abril de 2007).

ABRAMOVAY, Ricardo; BITTENCOURT, Gilson. A. Inovações Institucionais no Financiamento à Agricultura Familiar. *Economia Ensaios*, Uberlândia, v.16, n.1, p.179-207, 2001.

ABRAMOVAY, Ricardo. (org.) *et al. Laços financeiros na luta contra a pobreza*. São Paulo: Fapesp/Annablume, 2004. v 1., 248 p.

ABRAMOVAY, Ricardo. Crédito rural et politiques publiques dans le sertao brésilien. *Revue Tiers-Monde*, Paris, v.XLIII, out/dez, p.41-62, 2003.

ABRAMOVAY, Ricardo. Microcrédito e desenvolvimento territorial. *Cadernos da Oficina Social*, Rio de Janeiro, v.11, p. 225-248, 2002.

ACCIÓN INTERNACIONAL. Site corporativo. Disponível em <<http://www.accion.org>>. Acesso em: 1º de fevereiro de 2007.

ALVES, Giovanni. *Trabalho e sindicalismo no Brasil: um balanço crítico da “década neoliberal” (1990-2000)*. Universidade Estadual de São Paulo. 2002. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n19/14624.pdf>>. Acesso em 4 de dezembro de 2006.

ALVES, José Caetano Lavorato; THEDIM, Manuel da Costa. *Fundos de financiamento e custeio do crédito de médio e longo prazo ao desenvolvimento local*. Instituto da Cidadania, 2006. No prelo.

ALVES, José Caetano Lavorato *et al.* O Programa Crédito Popular Solidário – São Paulo confia. In: POCHMANN, Marcio (org.). *Outra cidade é possível: alternativas de inclusão social em São Paulo*. São Paulo: Editora Cortez, 2003. Cap.2, p.167-181.

ALVES, José Caetano Lavorato *et al.* Programa Central de Crédito Popular São Paulo Confia. In: POCHMANN, Marcio (org.). *Desenvolvimento, trabalho e solidariedade*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002. Cap.3, p.171-192.

ALVES, José Caetano Lavorato. *O Preço da maturidade metodológica em microcrédito*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2001. 120 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo – apresentada à FGV/Escola de Administração de Empresas de São Paulo).

ALVES, Sergio Darcy da Silva; SOARES, Marden Marques. *Microfinanças: democratização do crédito no Brasil, a atuação do Banco Central*. 3 ed. rev. e ampliada. Brasília: BCB. 2006. 91 p.

AROCA, Patricio A. *Estudio de programas de microcrédito en Brasil y Chile*. Banco Mundial, 2002. (Documento preparado para a Tercera Reunión de la Red para la Reducción de la Pobreza y Protección Social, Programa de Diálogos Regional de Políticas, Banco Interamericano de Desenvolvimento). Disponível em <<http://www.grupochorlavi.org/php/doc/documentos/EstudioChileBrasil.pdf>>. Acesso em 1º de dezembro de 2006.

BANCO DA MULHER. Site corporativo. Disponível em: <<http://www.bancoda.mulher.org.br>>. Acesso em: 11 de agosto de 2006.

BANCO DO NORDESTE . Site corporativo. Disponível em: <<http://www.bnb.gov.br>>. Acesso em: 11 de fevereiro de 2007.

BANCO DO POVO – MS. Site corporativo. Disponível em: <<http://www.bancodo.povoms.org.br>>. Acesso em: 1º de novembro de 2006.

BANCO DO POVO DE SANTO ANDRÉ. O Crédito solidário. *Proposta de um Programa de Microcrédito para o Município de Santo André*. 1997.

BANK RAKYAT INDONESIA. Site corporativo. Disponível em <<http://http://www.bri.co.id>>. Acesso em: 11 de fevereiro de 2007.

BARONE, Francisco Marcelo; LIMA, Paulo Fernando; DANTAS, Valdi; RESENDE, Valéria. *Introdução ao microcrédito*. Brasília: Conselho do Comunidade Solidária, 2002. Disponível em <<http://www.bcb.gov.br/htms/public/microcredito/microcredito.pdf>>. Acesso em 2 de dezembro de 2006.

BARONE, Francisco; ZOUAIN, Deborah Moraes. *O papel do Estado como formulador e indutor de uma política pública de acesso ao crédito como ferramenta de combate à pobreza e inclusão social*. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DO CENTRO LATINO AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO SOBRE REFORMA DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, IX, 2004, Madri, Espanha. CLAD, 2004.

BITTAR, Jorge (org). O modo petista de governar. *Caderno Especial de Teoria e Debate*. Partido dos Trabalhadores – Diretório Regional de São Paulo, São Paulo, 1992.

BOHN, Simone R. Opinião pública, *Tendências*, Ano 10, n.2 Campinas, Outubro, 2004. Encarte. p. 389-420.

BRANDL, Laura; EPIFANOVA, Natalya; KLEPIKOVA, Tatiana. *Lending methodologies module*. U. S. Department of State, University of Washington-Evans, The Siberian Academy of Public Administration, and the Irkutsk State University. 1999. (Document, 53). Disponível em <http://depts.washington.edu/mfinance/ru/curriculum/docs/53_LendingMethodology.doc>. Acesso em 3 de dezembro de 2006.

BRASIL. Lei n.10.194, de 14 de fevereiro de 2001a. Dispõe sobre a instituição de sociedades de crédito ao microempreendedor, altera dispositivos das Leis n. 6.404, de 15 de dezembro de 1976, n. 8.029, de 12 de abril de 1990, e n. 8.934, de 18 de novembro de 1994, e dá outras providências. Disponível em <http://www.trt02.gov.br/geral/tribunal2/Legis/Leis/10194_01.html>. Acesso em: 1º de janeiro de 2007.

BRASIL. Lei n. 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9790.htm>. Acesso em: 1º de janeiro de 2007

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Site corporativo. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/snj/oscip/default.htm>>. Acesso em 1º de fevereiro de 2007.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO. Site corporativo. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/pnmpo>>. Acesso em 11 de fevereiro de 2007.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO. Site corporativo. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/pnmpo>>. Acesso em 1º de fevereiro de 2007.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL ELEITORAL. Resultados de eleições. Site corporativo. Disponível em: <http://www.tse.gov.br>.

BRUETT, Tillman; REUBEN, Summerlin; D'ONOFRIO, Sharon. *Manual de Técnicas de Gestão Microfinanceira*. Programa de Desenvolvimento Institucional. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

CACCIAMALI, Maria Cristina e BRAGA, Thaiz. *Estudos e análise com vistas à definição de políticas, programas e projetos relativos ao mercado de trabalho brasileiro: políticas públicas voltadas para o setor informal*. São Paulo: FIPE, 2002.

CARDOSO, Adalberto Moreira. *Trabalhar, verbo transitivo*. Destinos profissionais dos deserdados da indústria automobilística. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 2000. 250 p.

CHRISTEN, Robert. *Commercialization and mission drift: the transformation of microfinance in Latin America*. CGAP. BANCO MUNDIAL, 2001.

CLEMENTE, Roberta. Câmara do Grande ABC. In: FUJIWARA, Luis Mario; ALESSIO, Nelson Luiz Nouvel; FARAH, Marta Ferreira Santos (orgs.) *20 Experiências de gestão pública e cidadania*: São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 1999. 240 p.

COELHO, Vera Schattan P. *et al. Desenvolvendo mecanismos de inclusão social na Região Metropolitana de São Paulo: alternativas de geração de emprego e renda*. São Paulo: Cebrap, 2003.

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, CONSELHO DO COMUNIDADE SOLIDÁRIA, 2001b. *A expansão do microcrédito no Brasil: continuação da Quinta Rodada de Interlocução Política do Conselho da Comunidade Solidária*. Documento Final. Brasília - Granja do Torto: 4 de outubro de 2001. 40 p.

CONSULTATIVE GROUP TO ASSIST THE POOR – CGAP. *Key principles of microfinance*. 2004. Disponível em: <<http://www.cgap.org/keyprinciples.html>>. Acessado em 28 de fevereiro de 2007.

CONSULTATIVE GROUP TO ASSIST THE POOR – CGAP. *Os Princípios chave das microfinanças*. 2004. Disponível em: <http://www.cgap.org/docs/KeyPrincMicrofinance_por.pdf>. Acessado em 28 de fevereiro de 2007.

CONSULTATIVE GROUP TO ASSIST THE POOR – CGAP. *About CGAP*. 2006. Disponível em: <<http://www.cgap.org/portal/site/CGAP/menuitem.8d0ec8712cb72d1eae6c6210591010a0/>>. Acesso em: 1º de fevereiro de 2007.

CONSULTATIVE GROUP TO ASSIST THE POOR – CGAP. Site corporativo, disponível em <<http://www.cgap.org>>. Acessado em 8 de agosto de 2006.

CONVÊNIO SEADE /DIEESE. *Taxa de desemprego, segundo tipo de desemprego e experiência anterior de trabalho – Região Metropolitana de São Paulo 1995 - 2005*. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br/produtos/ped/index.php>>. Acesso em: 1º de novembro de 2007.

CORBIN, Juliet; STRAUSS, Anselm. Grounded Theory Research: Procedures, Canons, and Evaluative Criteria. *Qualitative Sociology*, v.13, n.1, 1990.

CREAR BRASIL. Site corporativo. Disponível em: <<http://www.crearbrasil.com.br/>>. Acessado em 1º de fevereiro de 2007.

DANTAS, Valdi. *A Tecnologia do microcrédito produtivo orientado*. 2005. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br>>. Acessado em: 1º de novembro de 2006.

DE AGHION, B. A.; MORDUCH, J. Microfinance beyond group lending. *Economics of Transition*, v.8, n.2, p.401– 420, 2000.

DIAS, William. O Perfil das IMF no estado do Ceará. In: *Fortaleza*, 11 de novembro de 2003. Não Publicado.

DIEESE. *Relatório de pesquisa com clientes do Banco do Povo*. São Paulo: 2002. Disponível em: <<http://www.observatorio.sp.gov.br/>>. Acesso em 1º de outubro de 2006.

DIEESE. *Identificação das mudanças ocorridas com os beneficiários dos programas sociais da Prefeitura do Município de São Paulo desenvolvidos pela Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade, no âmbito do Projeto de Desenvolvimento Solidário*. São Paulo: 2003.

DIEESE. *Anuário estatístico 2000*. São Bernardo do Campo: Departamento Intersindical de Estudos Estatísticos e Socioeconômicos- Subseção ABC. 2000.

DOLOWITZ, D.; MARSH, D. Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. *Political Studies*, v.44, n.2, p. 242-357, 1996.

DOLOWITZ, David P.; MARSH, David. Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, v.13, n.1, p.5-24, 2000.

FARAH, M. Disseminação de Políticas Públicas e Programas Governamentais no Nível Subnacional de Governo. *In: COLÓQUIO DE PODER LOCAL, X*, Salvador, Brasil, Hotel Tropical da Bahia. dezembro 2006b.

FARAH, M. Dissemination of local government's policies and programs in Brazil – The contribution of the public management and citizenship program. *In: CONGRESSO INTERNACIONAL DA ASSOCIAÇÃO LATINO AMERICANA – LASA, CCVI*, Caribe Hilton Hotel, San Juan, Puerto Rico, março 2006. 2006a

FARAH, Marta. Dissemination of innovative cases: learning from sub-national programs in Brazil. *In: UNDESA AD HOC EXPERT GROUP MEETING ON “APPROACHES AND METHODOLOGIES FOR THE ASSESSMENT AND TRANSFER OF BEST PRACTICES IN GOVERNANCE AND PUBLIC ADMINISTRATION*. Tunis, Tunísia: jun. 2005.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. Fundo Municipal de Geração de Emprego e Renda Ver-o-Sol. *In: BARBOZA, Hélio Batista; SPINK, Peter (orgs.). 20 Experiências de gestão pública e cidadania – ciclo de premiação 2001*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2002. Cap.10, p.145-156.

FOUNDATION FOR INTERNATIONAL COMMUNITY ASSISTANCE. Site corporativo. Disponível em: <<http://www.villagebanking.org>>. Acesso em 28 de março de 2007.

GOLDMARK, L. *et al. A Situação das Microfinanças no Brasil*. Rio de Janeiro: maio 2000. 24 p. (Versão preliminar para o Seminário Internacional BNDES Microfinanças: Projeto BNDES-BID de Microfinanças).

GRAMEEN BANK. Site corporativo. Disponível em: <<http://www.grameen-info.org/bank/performanceindicators.html>>. Acesso em fevereiro de 2007.

HELMS, Brigit. *Access for all: building inclusive financial systems*. Washington: Consultative Group to Assist the Poor. The Worldbank, 2006. 170 p.

HOLLIS, Aidan; SWEETMAN, Arthur. Microcredit: What can we learn from the past? *World Development, Elsevier*, v.26, n.10, pages 1875-1891, October 1998.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL - IBAM. *Perspectivas de expansão das microfinanças no Brasil: marco legal, capitalização e tecnologia – Relatório Final*. Rio de Janeiro: 2001. 171 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. *Censo Brasil – 2000*. Rio de Janeiro: IBGE, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. *Economia Informal Urbana*. 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. *Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios - 2005*. Rio de Janeiro: 2005.

JAIN, S.; MANSURI, G. A little at a time: the use of regularly scheduled. *Journal of Development Economics*, n.72, p.253– 279, 2003.

KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*. HarperCollins College Publishers, 1984.

KUMAR, Anjali. *Access to financial services in Brazil*. Washington: The World Bank, 2005. 619 p.

KWITKO, Evanda Evani Burtet; BURTET, Douglas; WEIHERT, Uwe. *Manual para formação de agentes de crédito: Programa de Crédito Produtivo Popular*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

KWITKO, Evanda Evani Burtet. *Manual do facilitador para a formação de agentes de crédito: Programa de Crédito Produtivo Popular*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

LATOUR, Bruno. *Ciência em ação*. São Paulo: Editora Unesp. 2000.

LINDBLOM, Charles E. The ‘Science’ of muddling through. *Public Administration Review*, n.19, p.79-88, 1959.

LITTLEFIELD, Elizabeth; MORDUCH, Johnathan; HASHEMI, Syed. *Is microfinance an effective strategy to reach the millennium development goals?* Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor. Jan. 2003. (Focus Note 24). Disponível em: <http://www.cgap.org/docs/FocusNote_24.pdf>. Acessado em 11 de fevereiro de 2007.

MANOSALVA, Andrés. *Trends in policy transfer in local governments in Brazil*. 2006. 131 f. Dissertação (Master of Arts in Communication Studies/Latin American Studies) - University of Texas at Austin, 2006.

MIX MARKET. Site corporativo. Disponível em: <http://www.mixmarket.org>. Acesso em 5 de dezembro de 2006.

MONZONI NETO, Mário Prestes. *Impacto em renda do microcrédito*. Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo apresentada à FGV/Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1996. 194 f.

MORDUCH, Jonathan. The Microfinance Promise. *Journal of Economic Literature*. v.37, n.4, dez. 1999.

MOREIRA, Luiz Mauricio Franco; ABRAMOVAY, Ricardo. *Laços sociais no monitoramento do microcrédito*. Disponível em: <http://www.econ.fea.usp.br/abramovay/outros_trabalhos/2006/moreira_abramovay.doc 2005>. Acesso em: 10 de dezembro de 2006.

MOURA, Maurício José Serpa Barros. *Understanding brazilian microfinance context: an empirical analysis of the Bank of Northeast Experience*. Dissertação (Master of Arts Program in the Social Sciences) - Irvin Harris School of Public Policy Studies. 2003.

NITCHER Simeon; GOLDMARK, Lara; FIORI, Anita. *Entendendo as microfinanças no contexto brasileiro*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

OHANYANN, Anna. *The Politics of microcredit. Case study for the UN Vision Project on Global Public Policy Networks*. [200?]. Disponível em <http://www.microfinancegateway.org/files/38643_file_5the_politics_of_microcredit.pdf>. Acesso em: 1º de fevereiro de 2007.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Estudo sobre experiências de geração de renda e oferta de recursos financeiros às famílias pobres – capítulo Brasil*. Brasília: 2002. Disponível em: <http://www.oit.org.pe/ipecc/documentos/rel_oit_versfin170302.pdf>. Acesso em: 1º de fevereiro de 2007.

ORTOLANI, Juliana. *Regulação do microcrédito e das microfinanças*. Dissertação de Mestrado em Direito apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. 2005. 220 f.

PARENTE, Silvana. *O Mercado financeiro e a população de baixa renda*. 2003: CEPAL/DFID. Disponível em: <<http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/11869/P11869.xml&xsl=/brasil/tpl-p/p9f.xsl&base=/brasil/tpl/top-bottom.xsl>>. Acesso em 1º de fevereiro de 2007.

PAULICS, Verônica. *Disseminação do Programa de Garantia de Renda Mínima no Brasil (1991-1997)*. Dissertação de Mestrado em Administração Pública e Governo, apresentada à Fundação Getúlio Vargas de São Paulo/Eaesp. 2003.

PAULICS, Verônica. Disseminação de experiência de gestão pública – o caso do Programa de Renda Mínima no Brasil (1991-1997). *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v.34, jan.2004.

PEREIRA, Almir da Costa. **Microcrédito**: do crédito tradicional aos grupos solidários no “banco do povo” da cidade de São Paulo. Trabalho de especialização em Sociologia e História do Trabalho. Santo André: Centro Universitário Santo André, 2005.

PETRAS, James. Imperialism and NGOs in Latin América. *Monthly Review*, v.49, n.7. Dec. 1997. Disponível em: <<http://www.monthlyreview.org/1297petr.htm>>. Acesso em 1º de fevereiro de 2007.

PNMPO. *O que é o microcrédito produtivo orientado?*. 2007. Disponível em <<http://www.mte.gov.br/pnmpo/conteudo/duvidas/oquee.asp>> Acesso em: 1º de fevereiro de 2007.

POCHMANN, Márcio (org.). *Desenvolvimento, trabalho e solidariedade*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; São Paulo: Cortez, 2002. 255 p.

RIBEIRO, Cristina Tauaf; CARVALHO, Carlos Eduardo. *Do Microcrédito às microfinanças: desempenho financeiro, dependência de subsídios e fontes de financiamento: uma contribuição à análise da experiência brasileira*. São Paulo: Fapesp; Educ, 2006. 210 p.

RIO DE JANEIRO. CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DO ESTADO. *Política de microcrédito no Brasil: caracterização, experiência e perspectivas*. [200?]. Disponível em <<http://www.cra-rj.org.br/site/biblioteca/mono004.asp>>. Acessado em: 28 de março de 2007.

ROBINSON, Marguerita S. *The Microfinance revolution: sustainable finance for the poor*. The International Bank for Reconstruction and Development, World Bank. 2001.

RUTHERFORD, Stuart. *The Poor and their money*. New Delhi: Oxford University Press, 2000.

SANABRIA, Tomas Muller. *Microfinance: lessons learned in Latin America*. Multilateral Investment Fund or the Inter-American Development Bank, 2000. Disponível em: <<http://www.forumdemicrofinancas.org.br/IMG/pdf/doc-53.pdf>>. Acesso em 1º de dezembro de 2006.

SÃO PAULO CONFIA. *Estatuto Social do Crédito Popular Solidário*. São Paulo Confia, 2006.

SÃO PAULO. SECRETARIA DO EMPREGO E RELAÇÕES DO TRABALHO DO ESTADO DE. Site corporativo. Disponível em: <<http://www.sert.gov.br>>. Acesso em: 1º de fevereiro de 2007.

SEBRAE(RJ) e FÓRUM DE MICROFINANÇAS(RJ). *Determinantes do sucesso e barreiras ao crescimento do microcrédito no Brasil*. Relatório do seminário realizado no Rio de Janeiro no dia 12 de dezembro de 2005.

STIGLITZ, Joseph E. Peer monitoring and credit markets. *World Bank Economic Review*, Oxford University Press, v.4, n.3, pages 351-66, Sept. 1990.

STRAUSS, Anselm; CORBIN, Juliet. Grounded theory methodology: an overview. In: DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. (orgs.). *Handbook of qualitative research*. 1994.

SUGIYAMA, N. Political Incentives, Ideology and Social Networks: The diffusion of social policy in Brazil. In: Congresso Internacional da LASA, XXV, Las Vegas. 2004.

TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. Crédito comunitário: a experiência da Portosol In: FUJIWARA, Luis Mário; ALESSIO; Nelson Luiz Nouvel; FARAH, Marta Ferreira Santos (orgs.) *20 Experiências de gestão pública e cidadania*. São Paulo: 1998.

WALKER, Jack L. The diffusion of innovations among the American States. *American Political Science Review*, v. 63, n.3, 1969.

WAMPLER, B. Participatory politics and municipal authority: the diffusion of participatory budgeting across Brazil. In: Congresso Internacional da LASA, XXV, Las Vegas, 2004.

YUNUS, Muhammad; JOLIS Alan. *O Banqueiro dos pobres*. 7ª. ed. São Paulo: Ed. Ática. 2004.

YUNUS, Muhammad. *What is microcredit?* 2003. Disponível em: <<http://www.grameen-info.org/mcredit/>>. Acesso em: 28 de março de 2007.

ZELLER, Manfred. Promoting institutional innovation in microfinance: replicating best practices is not enough. *D+C Development and Cooperation*, n.1, Janeiro-Fevereiro de 2001.

Anexo 1 - Roteiro de Entrevista para Municípios com Programas de Microcrédito

DADOS DO ENTREVISTADO(A):

Município:

Programa de Microcrédito:

Tipo/Modelo:

Nome do entrevistado(a):

Função:

DESCRIÇÃO DO PROGRAMA

1. Quais são as políticas do município para a geração de trabalho e renda?
2. Qual é o nome do programa de microcrédito?
3. Descreva o programa.
4. Há ligação entre o programa de microcrédito com outros programas da prefeitura?
5. A ligação entre os programas teve influência na formulação do programa de microcrédito? (linhas de crédito específicas, metodologias para atender um público específico).

FORMULAÇÃO: características intrínsecas da política, natureza e percepção do problema, convergência com agenda de políticas públicas locais, acesso às informações, atores envolvidos na formulação e implementação.

6. Em que ano foi implantado o programa de microcrédito no município e por quê neste ano?
7. O(A) sr(a). participou da criação do programa?
8. (Se sim) Qual foi a sua participação?
9. (Se não) Quando o(a) senhor(a) se envolveu com o programa? Como se envolveu?
10. Quais foram os motivos que levaram o município a implementar um programa de microcrédito?
11. De onde veio a idéia inicial? (Leitura, mídia, gestores públicos, partido, Sebrae, fóruns especializados, etc.)
12. Qual é o problema que se busca resolver com o microcrédito? Na sua opinião, quais são as causas desses problemas?
13. Qual era a expectativa com relação à capacidade do microcrédito de resolver problemas?
14. Qual é a vantagem do microcrédito em relação a outras políticas?

15. Vocês tiveram informações do êxito dessa política em outra localidade? Qual?
16. Quais foram as pessoas e instituições que se envolveram na formulação e implementação do programa?
17. As pessoas envolvidas na implementação participaram de encontros sobre microcrédito? Quais? Quem promoveu? Qual foi sua importância para o programa?
18. Você diria que a população pressionou o poder público local para implementar ações como o microcrédito? Houve demanda específica pela a criação do programa?
19. Que outras políticas foram implementadas para resolver o problema do desemprego?
20. O partido político teve algum papel na divulgação da idéia de implementar um programa de microcrédito? Como ocorreu?
21. O programa faz parte da ABCRED? Como foi a aproximação com a ABCRED? O contato com a rede influenciou o programa? De que forma?
22. Os formuladores e implementadores tiveram acesso a estudos sobre microcrédito? Quais? Como obteve os estudos?
23. Os formuladores e implementadores conhecem e utilizam informações do tipo “melhores práticas” nacionais e internacionais?
24. Conhece os manuais do BNDES? Quais utilizou?
25. Como foi formada a equipe? Havia profissionais com experiência prévia em programas de microcrédito?
26. Algum consultor(a) ou organização ajudou a implementar o programa?.

A SELEÇÃO DE MODELOS: Efeito vizinhança, convergência com agendas de políticas públicas de outras instâncias de governo e agências internacionais.

Para todos:

27. Quais foram as principais fontes de informação para a formulação e implementação do programa?
28. Vocês conheceram outras iniciativas municipais de microcrédito antes de implementar o programa? Quais? Como souberam da existência desse programa? Visitaram outros programas?
29. Quais foram as contribuições dessas visitas/contatos para o programa implementado?
30. Houve adaptações para implementação do programa no município? Quais e por quê?
31. Você conhece outros modelos/formatos de programas de microcrédito? Por que escolheram um modelo e não outro?
32. Houve influência de outros programas da prefeitura na formulação e implementação do programa de microcrédito? (Adaptações para integrá-lo à uma política maior)
33. Houve participação de outras instâncias de governo na formulação ou implementação?

34. O programa foi apoiado por algum órgão do governo federal? (Ex: BNDES, Sebrae, PNMPO).
35. Houve a influencia de organizações internacionais, multilaterais, agências de fomento?

Para municípios com o Banco do Povo Paulista:

36. Como o município teve conhecimento sobre o programa do BPP?
37. Por qual motivo adotou o Banco do Povo Paulista e não outro tipo de programa de microcrédito, como por exemplo por meio de uma OSCIP?
38. Na sua opinião, quais são as vantagens do Banco do Povo Paulista em relação à programas de microcrédito de outro tipo? E em relação, especificamente, ao modelo OSCIP?
39. Quais são as desvantagens?
40. O Governo do Estado de São Paulo procurou o município para incentivar a adoção do BPP, ou foi o município que procurou o Estado?
41. Quais são os tipos de incentivos para a adoção desse tipo de programa?
42. Havia consenso quanto ao modelo de programa de microcrédito a ser implementado dentro da prefeitura?
43. O programa de microcrédito implementado serviu de referência para a implantação de programas similares em outros municípios? Qual? Como aconteceu?

Para municípios que adotaram o modelo OSCIP

44. Como o município teve conhecimento sobre o programa microcrédito do tipo OSCIP?
45. Por qual motivo adotou o arranjo de OSCIP e não outro tipo de programa de microcrédito, como por exemplo o Banco do Povo Paulista?
46. Na sua opinião, quais são as vantagens da implementação por meio de uma OSCIP em relação à programas de microcrédito de outro tipo? E em relação, especificamente, ao Banco do Povo Paulista?
47. Quais são as desvantagens?
48. Havia consenso quanto ao modelo de programa de microcrédito a ser implementado dentro da prefeitura?
49. O programa de microcrédito implementado serviu de referência para a implantação de programas similares em outros municípios? Qual? Como aconteceu?

EXPECTATIVA E RESULTADOS ALCANÇADOS

50. Quais eram os principais resultados esperados do programa de microcrédito?
51. Os resultados esperados foram alcançados? Se não, quais foram os motivos?

INCENTIVOS POLÍTICOS

52. O programa fez parte do programa de governo do prefeito?
53. O prefeito procurou associar sua imagem à criação do programa?
54. Os outros candidatos(as) também incluíram esse tema na campanha?
55. O programa foi importante para o reconhecimento do prefeito(a) na campanha de reeleição?
56. O programa teve continuidade na gestão seguinte? No mesmo formato? Com mais ou menos dinheiro? E **recursos** em geral?

CARACTERÍSTICAS ESTRUTURAIS

57. Os recursos financeiros do município foram suficientes para adoção do programa?
58. O município contava com equipe preparada para a criação do programa de microcrédito? (metodologias de concessão de crédito, elaboração de leis para autorizar repasse para OSCIP, etc.).
59. Havia vereadores interessados em apresentar um projeto de lei para criação do programa de microcrédito?

INCENTIVOS FINANCEIROS

60. Houve incentivo financeiro de alguma instituição para adoção do programa? Se sim, você acha que esse incentivo influenciou na adoção do programa de microcrédito? E influenciou no modelo escolhido?

CONSTRANGIMENTOS À CRIAÇÃO DO PROGRAMA: ESTRUTURA INSTITUCIONAL

61. Qual é o papel da legislação na criação de programas de microcrédito? (especificar a legislação).
62. Você acha que a atual legislação facilita ou dificulta a criação de programas de microcrédito e por quê?
63. E a lei das OSCIPs? Qual foi o seu impacto, na sua opinião?
64. Na sua opinião, o programa teria sido implementado se não fosse a lei das OSCIPs?
65. Você considera que o fato de já existir um programa de microcrédito inibiu a criação de um outro modelo de operação?

ASPECTOS IDEOLÓGICOS:

66. Um município deve, na sua opinião, adotar programas de microcrédito? Por que?
67. Você acha que o microcrédito incentiva a informalidade? Você acha isso positivo ou negativo?
68. O que você acha de cobrar taxas de juros dos empreendedores de baixa renda? Qual valor seria aceitável?
69. O partido político influenciou a adoção de um dos modelos? Como?
70. Você tem conhecimento de outros atores que oferecem crédito para os empreendedores populares? São adequados às necessidades desses?

INFORMAÇÕES BÁSICAS DO PROGRAMA:

71. Qual é o número de funcionários ligados ao programa:
72. Quais são as funções dos funcionários e o regime de contratação:
73. Qual é o número de agentes de crédito:
74. Qual é o número de clientes ativos:
75. Qual é a taxa de inadimplência:
76. Quais são os produtos oferecidos:
77. Condições de acesso:
78. Tamanho do programa com relação ao potencial de demanda pelo programa

Anexo 2 - Relação de pessoas entrevistadas

Relação de pessoas entrevistadas por município selecionado, governo do Estado de São Paulo e especialistas em microcrédito

Governos estadual e municipais	Nome	Cargo	Instituição/Departamento	Período em que esteve ligado ao programa de microcrédito
Biritiba-Mirim	André Luiz Leme da Cunha	Assessor de Planejamento e Coordenação	Gabinete do prefeito	2005-2006
Caieiras	Luciano José Matias	Agente de crédito	BPP – Caieiras	2005-2006
Embu	Geraldo Leite da Cruz	Prefeito	Prefeitura do Embu	2001-2006
Embu-Guaçu	Sônia Regina Dias	Assessora técnica	Secretaria de Promoção Social	2001-2006
	Meysson César Pimenta de Souza	Agente de crédito	BPP – Embu-Guaçu	2002-2006
Guararema	Luis Gustavo Benatton Usier	Secretário de Indústria, Comércio e Agricultura	Sec. de Indústria, Comércio e Agricultura	2005-2006
	Adriana Aparecida Ferreira da Silva Souza	Agente de crédito	BPP – Guararema	2002-2006
Guarulhos	Samuel Jacintho de Amorin	Secretário de Relações de Trabalho	Sec. de Relações de Trabalho	2002-2006
	Carlos Marques	Assessor	Sec. de Relações de Trabalho	2002-2006
	Agnaldo de Oliveira	Agente de crédito	BPP – Guarulhos	2002-2006
	Mônica Maria Monteiro Marcondes	Agente de crédito	BPP – Guarulhos	2002-2006
	Renato Cordeiro de Benevides	Agente de crédito	BPP – Guarulhos	2005-2006
Itapevi	Sergio Montanheiro	Prefeito	Prefeitura de Itapevi	2000
Mauá	Paulo Eugêncio	Secretário	Sec. de Desenvolvimento Econômico	2001-2004
Ribeirão Pires	Roberto Rusticci	Gerente de Desenvolvimento Econômico e Turismo.	Sec. de Desenvolvimento Sustentável	2002-2004
Rio Grande da Serra	Carlos Augusto César	Secretário	Sec. de Desenvolvimento Econômico	2002-2004
Salesópolis	Antonio Rodrigues Camargo Neto	Secretário de Administração.	Sec. de Administração	2006
	Marcio Donizete Barbosa	Agente de crédito	BPP – Salesópolis	2006

Governos estadual e municipais	Nome	Função	Instituição/Departamento	Período em que esteve ligado ao programa de microcrédito
Santo André	Aleto José de Sousa	Diretor de Geração de Trabalho e Renda	Sec. de Desenvolvimento Econômico e Geração de Trabalho e Renda	1998-2000
	Jesus Carlos	Assessor	Sec. de Desenvolvimento Econômico e Geração de Trabalho e Renda	1998-2000
	Fernando Amorim	Gerente do programa de microcrédito	Banco do Povo – Crédito Solidário	1998-2006
São Paulo	José Caetano Lavorato Alves	Coordenador do Banco do Povo	Sec. Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade	2001-2004
	Marcio Pochmann	Secretário do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade	Sec. Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade	20011-2004
	Gilmar Viana	Secretário	Sec. do Trabalho	2005-2006
	Eduardo Sampaio	Assessor técnico	Sec. do Trabalho	2006
Suzano	Maurício Abraão	Diretor	Sec. Indústria e Comércio	2001-2004
	Carlos Watanabe	Secretário	Sec. de Ind. e Com., Turismo, Agricultura e Abastecimento e Integração Regional	2005-2006
Estado de São Paulo	Walter Barelli	Secretário	Sec. de Relações de Trabalho e Emprego (Sert)	1998-2002
	Fabio Lacerda	Assessor técnico	Sert/BPP	1998-2002
	Afonso Celso	Gerente de treinamento	Sert/BPP	1998-2002
	Antonio Carlos Curatulo	Gerente administrativo	Sert/BPP	1999-2006
	Gustavo Romano	Gerente operacional	Sert/BPP	1999-2006
	Ana Luzia dos Santos Teixeira	Supervisora	Sert/BPP	1999-2006
Profissionais	Evanda Burtet Kwitko	Consultora especialista em microcrédito	Crear Brasil	
	Valdi Dantas	Consultor especialista em microcrédito		

Fonte: Elaboração própria.

Anexo 3 - Instituições associadas à ABCRED

Acredita

São Paulo - SP
fone: (11) 3079-1958

Badesc

Florianópolis - SC
fone: (48) 32165075
Site: www.badesc.gov.br

Banco da Família - Lages

Lages - SC
fone: (49) 3251-0444
Site: www.bancodafamilia.org.br

Banco da Mulher - Sede

Rio de Janeiro - RJ
fone: (21) 2233-8128
Site: www.bancodamulher.org.br

Banco da Mulher - Bahia

Salvador - BA
fone: (71) 3243-3812
Site: www.bancodamulher.org.br

Banco da Mulher - Curitiba

Curitiba - PR
fone: (41) 3322-6869

Banco da Mulher - Pelotas

Pelotas - RS
fone: (53) 3227-6003

Banco da Mulher - RJ

Rio de Janeiro - RJ
fone: (21) 2240-0064

Banco da Mulher - Uberlândia

Uberlândia - MG
fone: (34) 3231-1111

Banco do Povo - Belo Horizonte

Belo Horizonte - MG
fone: (31) 3282-8311
Site: www.centrocape.org.br

Banco do Povo - Goiânia

Goiânia - GO
fone: (62) 3229-2376/ 3229-2702
Site: www.bancodopovodegoiania.com.br

Banco do Povo - MS

Campo Grande - MS

fone: (67) 3026-8100
Site: www.bancodopovoms.org.br

Banco do Povo - Nova Ipixuna

Nova Ipixuna - PA
fone: (94) 3344-3540 / 3430

Banco do Povo - Olinda

Amparo - PE
fone: (81) 3493-3455
Site: www.olinda.pe.gov.br

Banco do Povo - Recife

Recife - PE
fone: (81) 3232-8295 / 3424-2562
Site: www.recife.pe.gov.br/bancodopovo

Banco do Povo - Crédito Solidário

Santo André - SP
fone: (11) 4979-5219

Banco Popular da Mulher - Campinas

Campinas - AC
fone: (19) 2116-1046
Site: www.campinas.sp.gov.br/bancodopovo

Banco Popular de Ipatinga

Ipatinga - MG
fone: (31) 3824-1212

Casa do Empreendedor - ICC Londrina

Londrina - PR
fone: (43) 3339-0065

Casa do Microcrédito - SC

Lajes - AC
fone: (48) 3626-6625

Ceade - BA

Salvador - BA
fone: (71) 3242-5943

Ceape/BA

Feira de Santana - BA
fone: (75) 3223-2694
Site: www.ceapeba.org.br

Ceape/ES

Vitória - ES
fone: (27) 3222-2911

Ceape/GO

Anápolis - GO
fone: (62) 3321-4377
Site: www.ceape.org.br

Ceape/MA

São Luiz - MA
fone: (98) 2107-3000
Site: www.ceapema.org.br

Ceape/PA

Belém - PA
fone: (91) 3241-6594/ 3241-6527
Site: www.ceape.org.br

Ceape/PB

Campina Grande - PB
fone: (83) 3341-2198
ceape.pb@zaz.com.br

Ceape/PE

Recife - PE
fone: (81) 3231-4259
Site: www.ceape-pe.org.br

Ceape/PI

Teresina - PI
fone: (86) 3223-7555

Ceape/RN

Natal - RN
fone: (84) 3212-1574
Site: www.ceapern.org.br

Ceape/SE

Aracaju - SE
fone: (79) 3214-0329 / 3214-2864

Creddadania/PE

Recife - PE
fone: (81) 3221-6490 / 3423-9577

Crédito Popular Solidário Amapá

Macapá - AP
fone: (96) 9974-0550

Credsol - SC

Criciúma - SC
fone: (48) 3437-6911

Credtrabalho

Brasília - DF
fone: (61) 3325-5448 / 50
Site: www.trabalho.df.gov.br

Crescer Crédito Solidário

Ribeirão Preto - SP
fone: (16) 3635-0483 / 3610-3627
Site: www.crescerccs.com.br

Empreenda

São Paulo - SP
fone: (11) 4245-6450
Site: www.empreenda.org.br

Fundat Credpovo

Aracaju - SE
fone: (79) 3179-1331
Site: www.aracaju.se.gov.br/fundat

ICC - Blusol

Blumenau - SC
fone: (47) 3326-7595
Site: www.blusol.org.br

ICC - Campanha

Bagé - RS
fone: (53) 3341-2695

ICC - Mauce

Frederico Wesphalen - RS
fone: (55) 3744-6372

ICC Central - RS

Santa Maria - RS
fone: (55) 3223-7331

ICC Conquista Solidária

Hermes Bomfim Filho
Vitória da Conquista - AC
fone: (77) 3424-0300 / 3422-5719
Site: www.conquistasolidaria.org.br

ICC Itabuna Solidária

Itabuna - BA
fone: (73) 3612-2366

ICC Portosol

Porto Alegre - RS
fone: (51) 3224-2244

ICC Serra Gaúcha

Caxias do Sul - RS
fone: (54) 3218-6196
Site: www.iccserra.org.br

ICC Sul

Pelotas - RS
fone: (53) 3227-8279

Idaco - Instituto de Desenvolvimento e Ação Comunitária

Rio de Janeiro - RJ
fone: (21) 2233-7727
Site: www.idaco.gov.br

Moradia e Cidadania - BA

Salvador - BA
fone: (71) 3321-0552 / 3272

São Paulo Confia

São Paulo - AC
fone: (11) 6097-7300
Site: www.prefeitura.sp.gov.br

Sindicred

Rio de Janeiro - RJ
fone: (21) 2567-7137

Vivacred

Rio de Janeiro - AC
fone: (21) 2409-4258
Site: www.vivacred.com.br

Anexo 4 - Os Princípios-chave das Microfinanças

O CGAP é um consórcio de 28 agências de desenvolvimento públicas e privadas que trabalham em conjunto com o objetivo de expandir o acesso dos pobres a serviços financeiros, normalmente referidos como microfinanças. Esses princípios foram desenvolvidos e endossados pelo CGAP e pelos seus 31 membros doadores e subsequentemente endossados pelos líderes do Grupo dos Oito na Conferência do G7 em 10 de junho de 2004.

1. Os pobres não necessitam apenas de empréstimos, mas de uma variedade de serviços financeiros. Como quaisquer pessoas, os pobres necessitam de serviços financeiros que sejam convenientes, flexíveis, e acessíveis. Dependendo das circunstâncias, os pobres não desejam apenas empréstimos, mas também poupança, seguros e acesso a transferências de valores.

2. As microfinanças são um instrumento poderoso na luta contra a pobreza. Quando os pobres têm acesso a serviços financeiros, os seus rendimentos aumentam, aumentam os seus ativos, assim como sua proteção ante choques externos. Famílias pobres usam as microfinanças para mover-se além da subsistência diária, fazendo provisões para o futuro: investem em melhor nutrição, em habitação, saúde, e educação.

3. As microfinanças significam a construção de sistemas financeiros que sirvam aos pobres. Na maioria dos países em desenvolvimento, a maior parte da população é pobre, entretanto, essa maioria é a menos provável de se beneficiar de serviços bancários. As microfinanças são freqüentemente vistas como um setor marginal – uma atividade de desenvolvimento que diz respeito a doadores, governos, ou investidores com consciência social, mas não como parte integral do sistema financeiro de um país. As microfinanças, entretanto, só atingirão o máximo número de pobres quando forem integradas ao sistema financeiro.

4. As microfinanças podem e devem ser auto-suficientes para atingir um grande número de pessoas pobres. A maioria dos pobres não tem acesso a bons serviços financeiros que atendam a suas necessidades porque não existem instituições fortes o suficiente que forneçam esses serviços. Instituições fortes têm de cobrar o suficiente para cobrir seus custos. A recuperação dos custos não é um fim em si mesmo, mas antes a única forma de atingir a escala e o impacto para além do que os doadores podem financiar. Uma instituição auto-suficiente em termos financeiros pode continuar e expandir a sua oferta de serviços no longo prazo. Atingir essa forma de sustentabilidade significa diminuir custos de transação, oferecendo serviços mais úteis aos clientes, e encontrando novas formas de alcançar os pobres desprovidos de acesso ao sistema bancário.

5. As microfinanças tratam da construção de instituições financeiras locais de caráter permanente. O financiamento dos pobres requer instituições financeiras sólidas que forneçam serviços financeiros numa base permanente. Essas instituições precisam mobilizar poupança doméstica, reciclando-as em empréstimos e no fornecimento de outros serviços. À medida que as instituições e os mercados de capitais amadurecerem, diminui sua dependência para com doadores e governos, incluindo bancos governamentais de desenvolvimento.

6. O microcrédito não é a resposta para tudo. O microcrédito não é o melhor instrumento para todos em todas as circunstâncias. Pessoas com fome e destituídas, sem rendimentos ou outros meios de desembolso necessitam de outras formas de assistência antes de poderem fazer bom uso de empréstimos. Em muitos casos, outros instrumentos podem ser mais eficazes no alívio da pobreza – como, por exemplo, pequenos subsídios, programas de treinamento e emprego, ou melhoria de infraestrutura. Quando possível, esses serviços devem ser acompanhados de iniciativas que fomentem a poupança.

7. O estabelecimento de “tetos” às taxas de juros afeta negativamente os pobres, tornando o seu acesso ao crédito mais difícil. É muito mais dispendioso fazer vários empréstimos pequenos que apenas alguns empréstimos grandes. A não ser que os fornecedores de microfinanças possam cobrar taxas de juros bem acima das taxas de juros normalmente praticadas pelos bancos, não poderão cobrir os custos. Assim, o seu crescimento será limitado pela incipiente e incerta oferta de financiamento concessional de governos e doadores. Quando os governos as regulam, normalmente as taxas de juros são estabelecidas em níveis tão baixos que não permitem ao microcrédito cobrir os custos. Desse modo, tais regulações deveriam ser evitadas. De outro modo, um fornecedor de microfinanças não deveria estabelecer as suas taxas de juro em níveis que fazem os seus clientes pagar pela sua ineficiência.

8. O papel do governo é permitir a transação de serviços financeiros, e não os fornecer diretamente. Os governos devem estabelecer políticas que estimulem a oferta de serviços financeiros aos pobres, ao mesmo tempo protegendo os depósitos do público. Os governos necessitam manter a estabilidade macroeconômica, evitar limites às taxas de juros, e abster-se de distorcer mercados com insustentáveis programas de empréstimos subsidiados e com alta inadimplência. Os governos devem também lutar contra a corrupção e melhorar o clima para os pequenos negócios, incluindo o acesso a mercados e o melhoramento da infra-estrutura. Em casos especiais, em que fundos não estejam disponíveis, o financiamento governamental pode ser concedido a instituições de microfinanças sólidas e independentes.

9. Os fundos dos doadores devem complementar o capital privado e não competir com ele. Os doadores fornecem subsídios, empréstimos, e seu próprio patrimônio para as microfinanças. Esta assistência deve ser temporária. E deve ser usada para aumentar a capacidade técnica dos fornecedores de microfinanças; para aumentar estruturas de apoio como agências de avaliação de risco e departamentos de crédito, para gerar capacidade de auditoria além de apoiar a realização de novas experiências. Em alguns casos, servir populações dispersas e distantes requer assistência de doadores no longo prazo. Os doadores devem tentar integrar as microfinanças ao restante do sistema financeiro. Os doadores devem contratar especialistas com experiência clara em desenho e implementação de projetos. Devem estabelecer indicadores claros de desempenho, que devem ser atingidos antes que a assistência financeira possa ser renovada. Cada projeto deve incorporar um plano realista para que, em determinado momento, a assistência dos doadores não mais seja necessária.

10. O maior gargalo na indústria das microfinanças é a ausência de instituições e executivos fortes. As microfinanças são um campo muito especializado que combina serviços bancários com objetivos sociais. Competências e sistemas de gestão terão de ser criados em todos os níveis: entre os executivos, sistemas de informação, bancos centrais que regulam as microfinanças, entre outras agências governamentais e doadores. Investimentos privados e públicos em microfinanças devem concentrar-se em aumentar essas capacidades e não só em mobilizar e movimentar capital.

11. As microfinanças funcionam melhor quando têm o seu desempenho medido e publicado. É imperativo criar um sistema padronizado e exato de informação para medir o desempenho, não só em termos de informação financeira (por exemplo, taxas de juros, reembolso de empréstimos, e recuperação de custos) mas também de informação social (número de clientes atendidos e seus correspondente níveis de rendimento/pobreza). Doadores, investidores, supervisores bancários, e clientes necessitam dessa informação para avaliar os seus custos, risco e retorno.

CGAP 1818 H Street, NW MSN Q4-400 Washington, DC 20433 Tel: 202 473 9594 Fax: 202 522 3744 E-mail: cgap@worldbank.org Web: www.cgap.org