

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS (UFMG)
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS (FAFICH)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**

ANDREIA MARIA PINTO RABELO

**O MICROCRÉDITO É QUESTÃO DE MÉTODO:
economia popular e dispositivos organizacionais do microcrédito em Minas Gerais**

Belo Horizonte (MG)

2020

ANDREIA MARIA PINTO RABELO

**O MICROCRÉDITO É QUESTÃO DE MÉTODO:
economia popular e dispositivos organizacionais do microcrédito em Minas Gerais**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Sociologia.

Área de Concentração: Sociologia

Linha de Pesquisa: Sociologia Econômica e das Organizações

Orientador: Prof. Dr. Silvio Salej Higgins

Belo Horizonte (MG)

2020

FICHA CATALOGRÁFICA

301 R114m 2020	<p>Rabelo, Andreia Maria Pinto.</p> <p>O microcrédito é questão de método [manuscrito] : economia popular e dispositivos organizacionais do microcrédito em Minas Gerais / Andreia Maria Pinto Rabelo. - 2020.</p> <p>248 f. : il.</p> <p>Orientador: Silvio Segundo Salej Higgins.</p> <p>Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Inclui bibliografia.</p> <p>1. Sociologia – Teses. 2. Microfinanças - Teses. 3. Capital social - Teses. 4. Economia popular - Teses.. I. Higgins, Silvio Salej . II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.</p>
----------------------	---



Programa de Pós Graduação em Sociologia
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Universidade Federal de Minas Gerais

ATA DA DEFESA DE TESE

ANDRÉIA MARIA PINTO RABELO

Aos 20 (vinte) dias do mês de maio de 2020 (dois mil e vinte), reuniu-se a Banca Examinadora de Defesa de Tese de Doutorado, intitulada: **"O MICROCRÉDITO É QUESTÃO DE MÉTODO – ECONOMIA POPULAR E DISPOSITIVOS ORGANIZACIONAIS DO MICROCRÉDITO EM MINAS GERAIS"**. A banca foi composta pelos professores doutores **Silvio Segundo Salej Higgins** (Orientador – DSO/UFMG), **Jorge Alexandre Barbosa Neves** (DSO/UFMG), **Sibelle Cornélio Diniz da Costa** (UFMG), **Márcia Da Silva Mazon** (UFSC) e **Jacques Mick** (UFSC).

Procedeu-se a arguição, finda a qual os membros da Banca Examinadora reuniram-se para deliberar, decidindo por unanimidade pela:

Aprovação (X)

Reprovação da Tese ()

Para constar foi lavrada a presente ata, datada e assinada pelos examinadores.

Belo Horizonte, 20 de maio de 2020.

Prof. Dr. Silvio Segundo Salej Higgins (Orientador – DSO/UFMG)

Prof. Dr. Jorge Alexandre Barbosa Neves (DSO/UFMG)

Profa. Dra. Sibelle Cornélio Diniz da Costa (UFMG)



Documento assinado digitalmente
Márcia da Silva Mazon
Data: 20/05/2020 17:28:30-0300
CPF: 087.858.088-30

Profa. Dra. Márcia Da Silva Mazon (UFSC)



Documento assinado digitalmente
Jacques Mick
Data: 21/05/2020 10:59:36-0300
CPF: 526.710.380-20

Prof. Dr. Jacques Mick (UFSC)

AGRADECIMENTOS

Como escreveu Guimarães Rosa, “o que a vida quer da gente é coragem”! Foi disso que precisei para começar e terminar este desafio. Agradeço, imensamente, àqueles que compartilharam comigo essa caminhada.

À minha família, em especial ao Pedro, meu marido, e ao meu filho, João Pedro, motivações para minha vida e que souberam conviver com minhas ausências e com meu tempo ocupado com a tese. Ao meu pai, Geraldo, à minha mãe, Eunice, e à minha irmã, Patrícia, por sempre me apoiarem e me impulsionarem para novas conquistas. Ao meu irmão Fernando e à sua família, pela torcida amorosa pelo meu sucesso.

A todos os meus amigos, que, de perto ou de longe, sei que torceram por mim.

Aos meus colegas de doutorado, com os quais compartilhei muitas dúvidas e aprendizados, em especial a Érica Araújo, ao Alexandre Nogueira e a Leila Schoenenkorb.

Ao Grupo Interdisciplinar de Pesquisa em Análise de Redes Sociais (GIARS), no qual me aventurei pelas trilhas da Análise de Redes Sociais, fiz amizades e aprendi muito.

A Alexandra Annes da Silva, que, mesmo sem me conhecer, abriu as portas das organizações bolivianas para me receberem na fase da pesquisa de campo.

Aos meus colaboradores bolivianos, Néstor Castro Quintela, da Asociación de Instituciones Financieras de Desarrollo (Finrural); Antonio Sivilá, da Asociación de Entidades Financieras Especializadas en Microfinanzas (Asofin); e Rodolfo Medrano e Paola Sanchez, do Instituto para el Desarrollo de la Pequeña Unidad Productiva (Idepro). Às profissionais Carla Alejandra Aguir e Monica Velasco, por sua recepção e contribuição inestimável.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo apoio financeiro na concessão da bolsa de estudos, sem a qual não poderia me dedicar ao doutorado.

Ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas (Fafich), da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), aos seus professores e demais colaboradores.

À professora Sibelle Cornélio Diniz, por sua generosidade acadêmica e por compartilhar comigo seus conhecimentos sobre a economia popular.

Por fim, agradeço ao meu orientador, professor Silvio Salej Higgins, por acreditar em meu potencial, por seus investimentos em meu aprendizado e pela competência e dedicação em minha orientação.

RESUMO

O microcrédito vem se constituindo como uma das mais importantes políticas de combate à pobreza, podendo ser também uma alavanca em matéria de desenvolvimento local e combate às diferentes formas de exclusão. Esta pesquisa se dedicou a investigar a dimensão organizativa e metodológica do microcrédito, levando em conta o papel do capital social na sua implementação e adotando como objeto de estudo o Estado de Minas Gerais. Mais especificamente, identificou o desenvolvimento atual e a capilaridade das experiências, os aspectos metodológicos e organizacionais que tornam sustentáveis as operações de microcrédito e as pontes institucionais, formais e informais, que dão vida a estas experiências. A investigação partiu do pressuposto de que, uma vez que o Brasil contava, até 2017, com um marco regulatório das microfinanças robusto e bastante desenvolvido, a baixa capilaridade em matéria de microfinanças se explicaria, sobretudo, pela baixa inovação metodológica nos serviços oferecidos (*soft technologies*). A presente pesquisa realizou o dimensionamento da demanda potencial de microcrédito no Estado, com base no conceito de economia popular e nos dados da PNAD Contínua, bem como estabeleceu o alcance da oferta, por meio de um *survey*. Verificaram-se uma reduzida capilaridade e uma baixa inovação metodológica do microcrédito em Minas Gerais, com a maioria das organizações atuando com base em metodologias tradicionais de crédito que contribuem para a baixa eficiência e a pouca focalização alcançadas. O estudo concluiu pela importância da regulação estatal, mas, sobretudo, pela necessidade de domínio da metodologia de proximidade pelos operadores, como atesta a experiência boliviana, exemplo mundial no campo das microfinanças e com a qual se estabeleceu um comparativo.

Palavras-chave: microcrédito; economia popular; capital social; dispositivos organizacionais.

ABSTRACT

Microcredit has been established as one of the most effective policies to cope with poverty, and it can also be a tool for local development and to find a solution to the problem of different types of exclusion. This work has engaged on an investigation of the organizational and methodological dimension of microcredit, taking into account the role of social capital in its implementation, as well as taking the state of Minas Gerais as its research object. More specifically, this work has identified the current development and the capillarity of experiences, the methodological and organizational aspects that make the microcredit operations, and the institutional, formal and informal bridges sustainable. For sure, they make these experiences possible. Since Brazil has proclaimed a robust and very advanced new regulatory framework in 2017, this study has departed from the assumption that the low capillarity in microfinance can be explained, above all, by the low innovation methodology in soft technologies services. This work has measured the potential state demand for microcredit, based on the idea of popular economy and data from Continuous PNAD. It has also set up the offer range by means of a survey. Low capillarity and low methodological innovation of microcredit was identified for the state of Minas Gerais. Most organizations use traditional credit methodologies that contribute to their low efficiency and little targeting. In conclusion, this study highlights the importance of state regulation, but, above all, the operators need to master the methodology of proximity, as attested by the Bolivian experience, na international reference in the field of microfinance. A comparison with it has been also made.

Keywords: microcredit; popular economy; social capital; organizational tools.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	- O centro: a molécula social do microcrédito tipo Grammen – sociograma do tipo puro.....	58
Figura 2	- Modelo de análise.....	66
Figura 3	- Classificação das organizações e funcionamento do PNMPO.....	102
Figura 4	- Distribuição do atendimento das IMFs por cidades e regiões de planejamento de Minas Gerais.....	135
Gráfico 1	- Distribuição regional do acesso às microfinanças.....	35
Gráfico 2	- Representatividade do microcrédito no PIB em países da América Latina e Caribe (2015).....	38
Gráfico 3	- Representatividade do número de pessoas atendidas na força laboral total (%).....	39
Gráfico 4	- Representatividade do número de pessoas atendidas no total de autoempregados e empreendedores (%).....	40
Gráfico 5	- Operadores de microcrédito na América Latina e no Caribe...	41
Gráfico 6	- Evolução do montante de recursos ofertados pelo PNMPO de 2005 a 2018 (em R\$).....	103
Gráfico 7	- Evolução percentual, ano a ano, dos valores concedidos pelo PNMPO, de 2005 a 2018.....	104
Gráfico 8	- Volume de recursos do PNMPO por Estados (2018).....	106
Gráfico 9	- Volume de recursos do PNMPO por regiões (2018).....	106
Gráfico 10	- Clientes do PNMPO por gênero em 2018.....	107
Gráfico 11	- Clientes do PNMPO por situação jurídica em 2018.....	107
Gráfico 12	- Total liberado: BDMG-Credpop – 1999-2016 (R\$ mil).....	110
Gráfico 13	- Número de parceiros Credpop – 1998-2016.....	110
Gráfico 14	- Ocupados na economia popular por posição na ocupação.....	120
Gráfico 15	- Total de ocupados na economia popular em Minas Gerais, por grupos de ocupação (%).....	121
Gráfico 16	- Número e tipo de organizações pesquisadas.....	137
Gráfico 17	- Tempo de atuação das organizações no microcrédito em Minas Gerais.....	139
Gráfico 18	- Valores médios dos empréstimos.....	140
Gráfico 19	- Valores médios dos empréstimos por tipo de organização....	141
Gráfico 20	- Número de organizações por participação de recursos públicos no <i>funding</i>	142

Gráfico 21	-	Curva de Lorenz para total de clientes	144
Gráfico 22	-	Curva de Lorenz montante total de carteira (R\$).....	144
Gráfico 23	-	Clientes em carteira ativa, por sexo.....	147
Gráfico 24	-	Tipo de formação recebida pelos agentes de crédito.....	151
Gráfico 25	-	Tipo de política de incentivo à produtividade dos agentes de crédito.....	152
Gráfico 26	-	Produtividade média dos agentes de crédito por regiões.....	152
Gráfico 27	-	Sanções adotadas pelas organizações.....	154
Gráfico 28	-	Montante máximo de capital liberado (R\$), por tipo de crédito.....	155
Gráfico 29	-	Montante máximo de capital liberado para custeio e investimento agrícola.....	156
Gráfico 30	-	Taxa de juros mínima por finalidade de crédito e tipo de organização.....	157
Gráfico 31	-	Taxa de juros máxima por finalidade de crédito e tipo de organização.....	158
Gráfico 32	-	Por que a organização não pratica grupo solidário.....	160
Gráfico 33	-	Taxa de inadimplência.....	161
Gráfico 34	-	Taxa de inadimplência, por tipo de organização.....	162
Gráfico 35	-	Taxa de inadimplência, por tipo de crédito.....	162
Gráfico 36	-	Formas de captação de clientes.....	163
Gráfico 37	-	Atividades de acompanhamento realizadas.....	164
Gráfico 38	-	Desempenho das organizações por tipo de organização.....	166
Gráfico 39	-	Taxa de política monetária de países da América Latina (2018).....	175
Gráfico 40	-	Taxa de variação do PIB real da Bolívia (2006 a 2018).....	178
Gráfico 41	-	Carteira de crédito por setores econômicos (em milhões de dólares).....	183
Gráfico 42	-	Participação das modalidades de crédito na carteira de crédito na Bolívia (2019).....	188
Grafo 1	-	Rede <i>two-mode</i> de organizações de microcrédito e suas parceiras, em Minas Gerais.....	169
Quadro 1	-	Diferentes perspectivas acerca do microcrédito.....	32
Quadro 2	-	Nível de concentração do microcrédito nos países da América Latina e do Caribe.....	42
Quadro 3	-	Indicadores utilizados na pesquisa.....	67
Quadro 4	-	Principais leis e resoluções relativas ao microcrédito, da década de 1990 a 2019.....	84

Quadro 5	-	Construção do recorte da economia popular, segundo unidades domésticas.....	117
Quadro 6	-	Descrição dos grupos de análise na economia popular.....	117
Quadro 7	-	Organizações participantes da Pesquisa Diagnóstico da Oferta de Microcrédito Produtivo Orientado em Minas Gerais.....	133
Quadro 8	-	Indicadores econômicos e sociais de Brasil e Bolívia (2018).....	176
Quadro 9	-	Níveis mínimos de carteira de créditos destinados ao setor produtivo.....	181
Quadro 10	-	Indicadores utilizados na comparação Bolívia e Minas Gerais.....	189
Quadro 11	-	Indicadores comparativos de focalização e eficiência.....	190
Quadro 12	-	Indicadores das <i>soft technologies</i> utilizadas na implementação do microcrédito.....	193
Quadro 13	-	Produtos microfinanceiros na Bolívia.....	195

LISTA DE TABELAS

1	- Montante ofertado (US\$) e total de tomadores de microcrédito por países da América Latina e Caribe/2015.....	37
2	- Quantitativo de instituições cadastradas no PNMPO em 2018.....	102
3	- Volume de recursos concedidos, contratos realizados e valor médio dos empréstimos via PNMPO, por tipo de organização (2018).....	108
4	- Ocupados na economia popular e outras categorias de ocupação.....	119
5	- Grupo de ocupação do empreendimento do trabalho principal na economia popular, no total de ocupados do Brasil e Minas Gerais.....	120
6	- Ocupações na economia popular em Minas Gerais, por grupo de ocupação e subgrupo principal.....	123
7	- Características dos trabalhadores ocupados em Minas Gerais por categoria de ocupação (2018).....	125
8	- Características do trabalho e rendimento da população ocupada em Minas Gerais, por categoria de ocupação (2018).....	127
9	- Local de funcionamento dos negócios.....	128
10	- Outros locais de funcionamento dos negócios.....	129
11	- Unidades domésticas (UD) da economia popular em Minas Gerais.....	130
12	- Organizações de microcrédito identificadas em Minas Gerais.....	132
13	- Cargo/função do respondente.....	137
14	- Tempo que exerce a função.....	137
15	- Total de clientes em carteira ativa por tipo de organização.....	138
16	- Período em que iniciou a oferta de microcrédito.....	139
17	- Classificação das instituições por valor médio dos empréstimos.....	142
18	- Organizações por montante total da carteira (R\$).....	143
19	- Total de clientes em carteira ativa.....	144
20	- Proporção de clientes urbanos na carteira ativa.....	145
21	- Proporção de clientes pessoa física em carteira ativa.....	146
22	- Proporção de mulheres em carteira ativa por organização.....	147
23	- A oferta de microcrédito está ativa?.....	148
24	- A instituição está cadastrada no PNMPO?.....	148
25	- Proporção de agentes/total funcionários.....	150
26	- A organização adota incentivo à produtividade dos agentes de crédito?.....	151
27	- Número de clientes por agente de crédito.....	153

28	-	Quantas visitas <i>in loco</i> são realizadas?.....	164
29	-	Medidas de centralidade (<i>degree</i>) das organizações parceiras dos operadores de microcrédito em Minas Gerais.....	170
30	-	PIB total dos países da América Latina, em 2018, a preços correntes, em milhões de dólares.....	174
31	-	Carteira total de crédito, por entidades financeiras, em milhões de bolivianos (2018).....	187
32	-	Valores médios, mínimos e máximos das taxas de juros por tipo de organização em Minas Gerais.....	204

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Abcred	- Associação Brasileira de Entidades Operadoras de Microcrédito e Microfinanças
ABSCM	- Associação Brasileira das Sociedades de Microcrédito
Aciacred	- Instituto de Crédito ACIA
ASFI	- Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero
Asofin	- Asociación de Entidades Financieras Especializadas en Microfinanzas
Banpopo	- Banco Popular do Pequeno Empreendedor
BCB	- Banco Central do Brasil
BDMG	- Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais
BID	- Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNB	- Banco do Nordeste do Brasil
BNDES	- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BSM	- Plano Brasil sem Miséria
CBO	- Código Brasileiro de Ocupações
Cepal	- Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CGAP	- Consultative Group to Assist the Poor
CMN	- Conselho Monetário Nacional
Credpop	- Programa Estadual de Crédito Popular
EIU	- Economist Intelligence Unit
EUA	- Estados Unidos da América
FAT	- Fundo de Amparo ao Trabalhador
Finrural	- Asociación de Instituciones Financieras de Desarrollo
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Idepro	- Instituto para el Desarrollo de la Pequeña Unidad Productiva
IFOs	- Organizações financeiras operadoras
IMFs	- Instituições de microfinanças
IMPO	- Instituições de microcrédito produtivo orientado
INEC	- Instituto Nordeste Cidadania
MEI	- Microempreendedor individual
MIX	- Micro Finance Exchange
MPO	- Microcrédito produtivo orientado
MTE	- Ministério do Trabalho e Emprego

ONGs	- Organizações não governamentais
ONU	- Organização das Nações Unidas
OSCIP	- Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PEA	- População economicamente ativa
PIB	- Produto Interno Bruto
PNAD	- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNMPO	- Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado
Prodem	- Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Microempresa
Projeto UNO	- União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações
Pronaf	- Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PT	- Partido dos Trabalhadores
PYME	- Bancos de Pequena e Média Empresa
ROSCAs	- Rotating Savings and Credit Associations
SCD	- Sociedade de Crédito Direto
SCM	- Sociedade de Crédito ao Microempreendedor
SCMEPP	- Sociedade de Crédito ao Microempreendedor e à Empresa de Pequeno Porte
SCR	- Sistema de Informações de Crédito
Sebrae-MG	- Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Minas Gerais
SEP	- Sociedade de Empréstimo entre Pessoas
SFN	- Sistema Financeiro Nacional
SPC	- Serviço de Proteção ao Crédito
UAT	- Unidades de Atendimento ao Trabalhador
UnB	- Universidade de Brasília

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	17
1	PROBLEMA, TEORIA E MÉTODO.....	23
1.1	Contextualizando o problema de pesquisa.....	23
1.1.1	Microcrédito: origens e percursos.....	23
1.1.2	O alcance do microcrédito no mundo e seus principais desafios.....	34
1.1.3	O Brasil no <i>ranking</i> latino-americano das microfinanças.....	37
1.2	Microcrédito para quem?.....	43
1.2.1	O capital social como infraestrutura das iniciativas de microcrédito.....	49
1.2.2	Estado, capital social de 2º nível e a construção do mercado de microcrédito.....	53
1.2.3	O capital social de 1º nível e as <i>soft technologies</i> na implementação do microcrédito.....	55
1.2.3.1	O método Grameen como ponto de referência incontornável.....	55
1.2.3.2	Diversificando as metodologias.....	58
1.3	O modelo de análise das organizações de microcrédito produtivo orientado (IMPO) em Minas Gerais.....	62
1.3.1	As perguntas e hipóteses de pesquisa.....	62
1.3.2	A abordagem multinível.....	64
1.3.3	Dados e métodos.....	69
1.3.4	O estudo comparativo ou <i>case study</i>	71
2	AS CONDIÇÕES INSTITUCIONAIS E O MARCO REGULATÓRIO DAS MICROFINANÇAS BRASILEIRAS.....	74
2.1	A construção social do mercado de microcrédito: os avanços do marco regulatório brasileiro e o PNMPO.....	75
2.2	Um ponto de inflexão? A avaliação do PNMPO e as mudanças recentes na condução da política de microcrédito.....	87
2.2.1	Modernização e flexibilização em pauta: mudanças recentes no PNMPO.....	92
2.3	A política pública e seus resultados: o PNMPO, organizações operadoras e recursos.....	101
2.3.1	O PNMPO e o Credpop em Minas Gerais.....	108
3	MICROCRÉDITO EM MINAS GERAIS: CAPITAL SOCIAL E DESEMPENHO DAS ORGANIZAÇÕES DE MICROCRÉDITO MINEIRAS.....	113
3.1	Dimensionamento do universo potencial de beneficiários do microcrédito produtivo em Minas Gerais a partir do conceito de economia popular.	113
3.1.1	Base de dados.....	113
3.1.2	A identificação da economia popular.....	114
3.2	A economia popular na PNAD Contínua 2018.....	118

3.2.1	Participação no emprego total.....	118
3.2.2	Principais ocupações na economia popular.....	120
3.2.3	Características sociodemográficas dos trabalhadores e características do trabalho.....	124
3.3	Diagnóstico da oferta de microcrédito produtivo orientado em Minas Gerais.....	131
3.3.1	Distribuição geográfica das organizações e acesso ao microcrédito.....	134
3.3.2	Perfil da organização e dos respondentes.....	136
3.3.3	Estrutura burocrático-institucional.....	148
3.3.4	Produtos e metodologia aplicada.....	154
3.3.5	Desempenho das organizações de microfinanças.....	165
3.3.6	Relações interinstitucionais – capital social de 2º nível.....	166
4	A EXPERIÊNCIA BOLIVIANA DE MICROCRÉDITO: CAPITAL SOCIAL E <i>SOFT TECHNOLOGIES</i> NA IMPLEMENTAÇÃO DO MICROCRÉDITO.....	172
4.1	Condições sociais e econômicas na Bolívia.....	173
4.2	As origens e o estado atual do microcrédito na Bolívia.....	178
4.3	Capital social e <i>soft technologies</i> na implementação do microcrédito na Bolívia.....	189
4.3.1	Eficiência e focalização das organizações.....	190
4.3.2	As <i>soft technologies</i> na implementação do microcrédito.....	193
4.3.2.1	Produtos oferecidos.....	194
4.3.2.2	Tecnologias de empréstimo solidárias.....	195
4.3.2.3	Garantias e análise de risco.....	197
4.3.2.4	O papel do capital social na implementação das metodologias de microcrédito.....	199
4.3.2.5	Orientação/acompanhamento ao cliente.....	200
4.3.2.6	As taxas de juros.....	203
4.4	Outras questões identificadas: tecnologias de comunicação e informação e microcrédito.....	205
	CONCLUSÕES.....	208
	REFERÊNCIAS.....	221
	ANEXOS.....	233

INTRODUÇÃO

O microcrédito vem se constituindo como uma das mais importantes políticas de combate à pobreza, podendo se constituir, também, como uma alavanca em matéria de desenvolvimento local, contribuindo para o combate contra as diferentes formas de exclusão.

O microcrédito surgiu mundialmente na década de 1970 e se expandiu na década seguinte como uma das políticas microeconômicas implantadas no contexto do projeto neoliberal global. Seu desenvolvimento se deu no turbilhão de mudança rumo à financeirização econômica global, acompanhada do aumento da desigualdade e de crescentes níveis de dívida pública, dando origem a um mundo de lucros crescentes e prosperidade recuada (KOZUL-WRIGHT, 2019).

As finanças expandiram seu domínio sobre os recursos globais e aumentaram sua influência sobre os formuladores de políticas, criando condições para que a validação de políticas (e não apenas políticas econômicas) assumisse como referência os interesses de mercado, medidos por indicadores de desempenho elaborados, gerenciados e endossados pelas próprias instituições financeiras (KOZUL-WRIGHT, 2019), por outras ligadas a elas, ou que atuam na defesa de seus interesses.

O microcrédito padece deste legado e vive um visível processo mundial de “McDonaldização” (FEIL e SLIVNIK, 2019), isto é, tem se convertido, cada vez mais, no simples desembolso e cobrança de um pequeno crédito e nada mais.

Mas esta não é sua origem. As primeiras experiências de microcrédito surgiram, a partir da atuação de ONGs (organizações não governamentais) em países da América Latina e Ásia, especificamente voltadas ao combate à pobreza, com uma preocupação eminente de desenvolvimento humano. O Grameen Bank, organização que, junto com seu idealizador, popularizou o microcrédito, desde cedo esteve voltado para este fim, realizando a inversão dos termos do crédito habitual e oferecendo créditos sem garantia, com suporte nas relações sociais, ou seja, no capital social.

Muitos diriam que a relação entre capital social e microcrédito é um velho tema das produções acadêmicas e dos debates sobre o microcrédito, mas, ao contrário do que parece, este tema se mostra bastante atual. Em nível internacional, o aumento da participação dos bancos comerciais no mercado tem sido acompanhado por uma preocupação quanto à qualidade dos serviços oferecidos e ao atendimento às comunidades mais vulneráveis e subatendidas que as microfinanças tradicionais não

conseguem alcançar, o que fortalece a importância das metodologias de proximidade. Em nível nacional, o tema é ainda mais relevante quando se constata que a regulação estatal tem se dado para facilitar a flexibilização da metodologia, ou, mais precisamente, promover o seu possível abandono, deixando uma lacuna sobre o tipo de metodologia a possibilitar a oferta de crédito à população de mais baixa renda.

Desta forma, esta tese, retomando a importância do capital social na operação do microcrédito, pretendeu compreender seu papel na atual capilaridade das microfinanças mineiras, adotando como recorte temporal o ano de 2018. As análises se deram com aporte tanto no conceito de capital social como de economia popular, entendendo que a oferta de microcrédito, para constituir-se como uma verdadeira política de desenvolvimento, passa pela necessária ressignificação das práticas dos setores populares, comumente caracterizadas como ilegais, precarizadas e pouco “modernas”. Os dois conceitos se interconectam, posto que, neste setor econômico, as diversas formas de solidariedade existentes entre os trabalhadores, suas famílias e a comunidade local é que tornam possível a sobrevivência de grande parcela da classe trabalhadora.

O olhar desta autora sobre a temática se deu em profunda conexão com as suas experiências acadêmicas e profissionais, especialmente em projetos extensionistas de formação de empreendedores em negócios econômico-sociais, individuais e coletivos. Essas experiências já mostravam, antes das leituras voltadas à economia popular e ao capital social, que a abordagem tradicional dada a este público se centrava demasiadamente em compará-las com a grande empresa capitalista, realçando seus limites e pouco contribuindo para seu desenvolvimento a partir de suas características. Esta abordagem compromete, assim, tanto ações de formação como de oferta de crédito a este público e impede que ambas se constituam como possibilidades de fortalecimento das iniciativas populares, sejam elas individuais ou coletivas.

No Brasil, o microcrédito obteve grandes avanços desde a criação do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), em 2005, quando o montante de recursos cresceu significativamente, saltando de pouco mais de R\$ 1 bilhão para mais de R\$ 10 bilhões em 2018. Entretanto, em termos de América Latina, o Brasil ainda está entre os países em que o microcrédito está menos desenvolvido.

A investigação desenvolvida neste trabalho teve como ponto de partida a problematização de que, uma vez que o Brasil contava, até 2017, com um marco regulatório das microfinanças robusto e bastante desenvolvido, a baixa capilaridade em matéria de microfinanças se explicaria, sobretudo, pela baixa inovação metodológica

nos serviços oferecidos (*soft technologies*). Considerou-se que este seria o principal fator para a capilaridade das organizações mineiras e que o sucesso destas metodologias estaria assentado sobre o capital social, ou seja, experiências ricas em capital social conseguiriam alcançar melhor desempenho.

Não foi desconsiderado, nesta análise, o fato de que limitações legais à operação de organizações de microcrédito no Brasil penalizam sociedades de crédito e OSCIPs (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público), ao não permitir a captação de depósitos e poupança por parte destas entidades, evitando a concorrência e mantendo uma reserva de mercado em favor de bancos e cooperativas de crédito. Mas os avanços alcançados pelo marco regulatório e pela atuação sinérgica do Estado, pelo menos até o fim do Governo Dilma, poderiam ter impulsionado sobremaneira as operações no país, se as organizações atuassem a partir de *soft technologies* adequadas à operação do microcrédito, dando-lhes condições técnicas mais favoráveis para o enfrentamento das condições institucionais do mercado.

As experiências de microcrédito mineiras foram escolhidas como objeto de estudo pela relevância de se conhecer a oferta de microcrédito na região Sudeste, uma das regiões brasileiras economicamente mais desenvolvidas e na qual o microcrédito está entre os menos capilarizados do país, focando, neste caso, o Estado de Minas Gerais, o principal ofertante da região.

O aspecto mais relevante na definição do microcrédito não está relacionado ao montante de recursos ofertado, mas ao público-alvo e à metodologia adotada. Desta forma, considerando a necessária imbricação entre público e metodologia, as perguntas de pesquisa envolveram ambos os aspectos, ficando assim definidas:

- Quem é o público-alvo potencial do microcrédito, quais são as suas características principais e o que isto implica para a oferta de microcrédito? Qual é o tamanho do mercado e a capilaridade do microcrédito em Minas Gerais?
- Qual é o papel do capital social no desenvolvimento atual e na capilaridade das experiências de microcrédito no Estado de Minas Gerais?
- Quais são os aspectos metodológicos e organizacionais que tornam sustentáveis as operações de microcrédito?
- Como são construídas as pontes institucionais, formais e informais, que dão vida às experiências de microcrédito no Estado?

- Qual é o papel do capital social no desenvolvimento atual e na capilaridade das experiências de microcrédito bolivianas? No que elas se diferenciam ou se aproximam das experiências mineiras?

A pesquisa foi desenvolvida com base em levantamentos de dados secundários e primários, principalmente por meio de duas estratégias: 1) a realização de um diagnóstico da demanda potencial e da oferta de microcrédito produtivo orientado em Minas Gerais, por meio de dados secundários e um *survey*; e 2) realização de um estudo comparativo, um *case study* com experiências bolivianas, por meio da realização de entrevistas em profundidade com operadores e especialistas deste país.

A pesquisa de campo enfrentou uma série de dificuldades. Inicialmente, não foi possível obter uma relação atualizada nem um recenseamento de todas as organizações atuantes no mercado mineiro, encontrando-se as informações dispersas em diversas instituições, como Ministério do Trabalho (atual Secretaria de Trabalho, ligada ao Ministério da Economia), Banco Central, Ministério da Justiça, Associação Brasileira de Entidades Operadoras de Microcrédito e Microfinanças (Abcred) e a Associação Brasileira das Sociedades de Microcrédito (ABSCM). Foi necessário, a partir da compilação de uma lista inicial de 238 diferentes organizações, verificar se realmente estas estavam em funcionamento e se havia outras a serem incluídas, por meio de contato telefônico com todas elas, sendo identificadas apenas 21 organizações em operação. Ou seja, o objeto de pesquisa era composto por um número de organizações muito menor do que se esperava inicialmente.

Outra dificuldade se deu com a aplicação dos questionários: houve resistência por parte das organizações em disponibilizar as informações ou mesmo verificou-se a falta de sistematização de dados sobre a carteira de microcrédito, como a identificação do sexo, do local de moradia e da situação jurídica (pessoa física ou jurídica) de seus clientes. Além disso, do total de 21 organizações identificadas, apenas 14 responderam ao questionário.

Superadas as dificuldades iniciais, o *survey* foi realizado durante o segundo semestre de 2018, e as entrevistas na Bolívia ocorreram em dezembro do mesmo ano, sendo os seus resultados discutidos nos quatro capítulos desta tese.

O capítulo 1 apresenta o problema e a abordagem analítico-metodológica da investigação e delimita o contexto no qual o problema de pesquisa se insere, apresentando as origens do microcrédito, as discussões em torno de seu papel como

política de desenvolvimento e combate à pobreza e o alcance desta estratégia, bem como seus principais desafios atuais. Ainda contextualizando o problema, são analisados o panorama do microcrédito no mundo e na América Latina e a situação do Brasil no *ranking* latino-americano, em especial seu alcance em Minas Gerais, por meio da implementação do microcrédito produtivo orientado. Além disso, discute, a partir do conceito de economia popular e capital social, quem é o público-alvo potencial do microcrédito e o contexto de suas relações sociais, para, então, entender o papel do capital social na oferta de microcrédito. Por fim, apresenta a delimitação detalhada do problema, das hipóteses e do desenho de pesquisa, explicitando os indicadores e as metodologias utilizadas para o levantamento de dados.

Partindo do pressuposto de que organizações existem em contextos institucionais e respondem a determinadas condições do ambiente em que estão situadas, o que influencia em grande parte sua forma e seu funcionamento, o capítulo 2 se dedicou a analisar o ambiente institucional em que as organizações de microcrédito estão inseridas, neste caso, o mercado de microcrédito brasileiro e mineiro e a sua regulamentação. São discutidos os avanços no marco regulatório nacional que culminaram com a instituição do PNMPO, sua contribuição para o desenvolvimento do mercado de microcrédito no Brasil e a ampliação do acesso aos serviços. As análises desenvolvidas neste capítulo demonstraram os avanços no marco regulatório brasileiro que, até 2017, se desenvolveu progressivamente, tornando as condições institucionais favoráveis à oferta de microcrédito no país. Contudo, o ambiente institucional sozinho não é capaz de alavancar a oferta de microcrédito, sem que as organizações disponham de *soft technologies* adequadas, é o que demonstram os dados referentes à implementação do PNMPO.

Oferta e demanda de microcrédito em Minas Gerais são discutidas no capítulo 3, que trata, basicamente, como as organizações mineiras respondem às condições institucionais dadas. Num primeiro momento, o capítulo apresenta o dimensionamento do público-alvo potencial do microcrédito, a partir do conceito de economia popular, apresentando, além do quantitativo, informações que permitem qualificar este público do ponto de vista demográfico e socioeconômico. Além disso, a partir dos dados da oferta, permite verificar a capilaridade do microcrédito em Minas Gerais, considerando o universo de organizações pesquisadas e os dados do PNMPO.

Os dados obtidos por meio do *survey*, ainda que não se constituindo em um censo, permitem conhecer as condições de sua oferta e responder às perguntas sobre o

papel do capital social no desenvolvimento atual e na capilaridade das experiências de microcrédito no Estado de Minas Gerais, sobre os aspectos metodológicos e organizacionais que tornam sustentáveis as operações de microcrédito e sobre as relações interinstitucionais existentes, ou o capital de 2º nível presente neste mercado.

O capítulo 4 trata da experiência boliviana de microcrédito, descrita a partir de dados secundários e de entrevistas em profundidade realizadas neste país, bem como estabelece um comparativo com a experiência brasileira, especificamente a mineira, sobretudo no que se refere aos aspectos metodológicos e organizacionais.

Na conclusão, são apresentados os principais achados de pesquisa e discutidos os aspectos organizacionais e metodológicos que permitem operar microfinanças de baixo custo, indicando recomendações técnicas para uma política pública estadual de microcrédito que consiga incentivar e promover metodologias mais eficientes.

Assume-se, neste trabalho, que esta não é uma abordagem conclusiva sobre o tema, que demanda aprofundamentos e, principalmente, estudos qualitativos que possam investigar em cada organização como operam e mobilizam o capital social de primeiro e segundo nível.

1 PROBLEMA, TEORIA E MÉTODO

Investigar a dimensão organizativa e metodológica do microcrédito, mais especificamente do microcrédito produtivo orientado em Minas Gerais, foi a proposta desta pesquisa. O presente capítulo apresenta, de forma detalhada, o problema e a abordagem analítico-metodológica da investigação.

O primeiro tópico do capítulo delimita o contexto no qual o problema de pesquisa se insere, apresentando as origens do microcrédito, as discussões em torno de seu papel como política de desenvolvimento e combate à pobreza e o alcance desta estratégia, bem como seus principais desafios atuais. Ainda contextualizando o problema, são analisados o panorama do microcrédito no mundo e na América Latina e a situação do Brasil no *ranking* latino-americano, em especial seu alcance em Minas Gerais, por meio da implementação do microcrédito produtivo orientado. Este conteúdo é apresentado no tópico 1.1 deste capítulo.

Para compreender esta problemática, utilizou-se um arcabouço teórico com base no conceito de economia popular e em uma tradição neo-institucionalista, privilegiando uma perspectiva estrutural do capital social, cujo conteúdo é apresentado no tópico 1.2. A discussão é iniciada buscando compreender quem é o público-alvo potencial do microcrédito e o contexto de suas relações sociais, para, então, entender o papel do capital social na oferta de microcrédito.

Por fim, no tópico 1.3 é apresentada a delimitação detalhada do problema, das hipóteses e do desenho de pesquisa, explicitando os indicadores e as metodologias utilizadas para o levantamento de dados. De forma a contrastar com a experiência mineira, realizou-se um estudo comparativo com a Bolívia, dada a importância mundial desta experiência neste país, exemplo mundial de sucesso nas microfinanças. As razões desta escolha e os detalhes metodológicos deste estudo comparativo também são apresentados ao final deste capítulo.

1.1 Contextualizando o problema de pesquisa

1.1.1 Microcrédito: origens e percursos

Diante da incapacidade do capitalismo global de manter a população economicamente ativa (PEA), ou pelo menos parte substantiva dela, integrada em

atividades de trabalho, especialmente de forma não precarizada, novas experiências econômicas têm se consolidado, no contexto das transformações que vêm atingindo o mundo do trabalho, relacionadas a uma reestruturação econômica mundial.

Iniciativas de fomento ao empreendedorismo têm se intensificado, como alternativa para geração de renda e combate à pobreza, tanto no contexto internacional como nacional. O microcrédito apresenta-se como uma condição necessária, ainda que não suficiente, para que estas iniciativas possam lograr êxito, contribuindo para a inserção social dos mais pobres.

Como observa Servet (2009), de quase desconhecido no início dos anos 1990, a não ser por especialistas, o microcrédito popularizou-se de forma crescente e passou a ser apresentado como um dos mais eficazes instrumentos de erradicação da pobreza e promoção do desenvolvimento. Essa popularização foi impulsionada pela Organização das Nações Unidas (ONU), que declarou 2005 como o Ano Internacional do Microcrédito, período no qual a organização trabalhou pela divulgação do papel dos financiamentos inclusivos, em iniciativas para estimular a inovação e as parcerias estratégicas.

Como uma definição preliminar, pode-se dizer que o termo microcrédito designa empréstimos de pequeno valor concedidos por organizações, podendo ser ONGs, bancos ou programas públicos, destinado a pessoas ou grupos de baixa renda ou que sofram discriminações sociais e culturais. As pessoas pobres, não podendo ter acesso ao crédito formal, recorrem ao crédito informal, modalidade muito cara e frequentemente associada ao clientelismo e à dependência, que inibem o vigor das iniciativas econômicas (ABRAMOVAY, 2004).

A demanda por crédito para pobres e excluídos do sistema bancário formal e suas iniciativas para solucioná-la não são recentes, como atestam os estudos e registros sobre práticas rotativas de crédito e poupança (conhecidas na literatura como Rotating Savings and Credit Associations ou ROSCAs).

O termo foi originalmente cunhado Geertz (1962), no artigo *The rotating credit association: a "middle rung" in development in economic development and cultural change*, ainda que ele não tenha sido o pioneiro em dedicar-se ao estudo destas associações, mas foi um estudo de grande repercussão acadêmica. As ROSCAs se caracterizam como grupos formados por participantes que fazem contribuições para um fundo, concedido de forma total ou parcial a um dos participantes em sessões rotativas, geralmente acompanhadas de festividades ou banquetes (TANAGUTI, 2012).

Após uma revisão da literatura, Tanaguti (2012) afirma ser difícil informar com precisão quais são os primeiros registros sobre as associações rotativas de crédito e poupança, mas aponta que já são praticadas no mundo há pelo menos oito séculos, como demonstram, dentre outras, as experiências do *tanomoshi-ko* no Japão e do *pasanaku* boliviano.

Os *tanomoshi-ko* são associações informais que possibilitam auxílio mútuo de crédito aos seus participantes, com base em laços de amizade, de sociabilidade e de parentesco – uma das primeiras referências a estas associações data do ano de 1255 (TANAGUTI, 2012).

Na Bolívia, o *pasanaku* é um sistema coletivo de crédito rotativo e de poupança, cuja origem é associada a práticas pré-hispânicas e pode estar relacionada ao *Ayni*, um sistema de cooperação rotacional herdado das culturas dos Andes, no qual, com base em um compromisso de grupo, os participantes fazem contribuições periódicas a serem retornadas a eles (em seu valor total), em uma ordem definida por sorteio, para acessar determinados valores que, caso contrário, não seria possível obter. A prática é realizada com somas de diferentes escalas e, embora inicialmente fosse um método popular de poupança com pequenas e médias quantidades, atualmente é realizada em todos os estratos sociais e em diferentes cidades do país. Como é uma prática baseada na confiança, geralmente é realizada entre grupos familiares, amigos ou colegas de trabalho, para garantir a confiabilidade dos pagamentos de cada participante e o recebimento do valor acumulado por cada pessoa quando chega sua vez.

Outras práticas semelhantes foram e ainda são desenvolvidas em diferentes partes do mundo, com suas respectivas denominações e particularidades: *cundinas* ou *tandas* no México e Sudoeste dos EUA; *susu* ou *osusu* na África Ocidental e no Caribe; *juntas* no Peru; *cuchubales* em El Salvador e na Guatemala; *galos* no Chile, consórcios e *panderos* no Brasil; *paluwagan* nas Filipinas; *stokvel* ou *quiniela* na África do Sul; e o *xitique* em Moçambique¹.

Com base também em práticas solidárias, as cooperativas de crédito alemãs se expandiram por toda a Europa a partir da década de 1870, utilizando um sistema de empréstimo baseado em relações pessoais e não na dotação de colaterais, possibilitando o acesso ao crédito a pequenos fazendeiros e comerciantes.

O Grameen Bank, de Bangladesh, é comumente apontado como a primeira

¹ Sobre práticas rotativas ou solidárias de crédito e poupança, ver: Geertz (1962), Tanaguti (2012), Trindade (2013) e Mbizi e Gwangwava (2013).

organização a praticar o microcrédito contemporâneo na oferta de crédito por organizações formais à camada da população de mais baixa renda, em geral excluída do sistema financeiro convencional. Suas atividades iniciaram-se em 1976, mas já em 1971 a Opportunity International, organização sem fins lucrativos, começou a dar pequenos empréstimos na Colômbia e a ONG Accion International ofereceu seus primeiros créditos em 1973, no Brasil (SERVET, 2009). Desta forma, América Latina e Ásia protagonizaram as primeiras experiências de microcrédito no formato conhecido atualmente.

Entre os anos de 1950 e 1970, organizações como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), dentre outras, apoiaram a criação de bancos de desenvolvimento rural em vários países em desenvolvimento. Nestas décadas, especialmente nos anos 1950 e 1960, em pleno fordismo, o capitalismo inaugurava um período de expansão jamais vivido e sob o novo fôlego desenvolvimentista, os países foram convocados a combater o subdesenvolvimento e a pobreza, constituindo o microcrédito uma das estratégias para isto.

Como um modelo de crédito derivado das políticas desenvolvimentistas, o microcrédito, neste período, entendido como uma estratégia de combate à pobreza, teve o Estado como principal articulador e contou com a participação de diversas organizações em ações de doações e transferências para as organizações concedentes de crédito (KRAYCHETE, 2005).

A primeira experiência de microcrédito para pessoas de baixa renda na América Latina ocorreu no Brasil, em Recife, no ano de 1973, com a iniciativa conhecida como Projeto UNO (União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações), com o apoio de empresários locais e da Accion International (SOARES, 2014). Esta iniciativa fez parte da estratégia de atuação mundial desta organização, focada na ideia do empreendedorismo e do combate à pobreza, a partir de intervenções pela via do mercado. A Accion International desenvolveu, a partir desta época, uma tecnologia de capacitação empresarial orientada para pequenos negócios e para a oferta de créditos. A criação do Crediamigo, do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), na década de 1990, o primeiro banco público de primeiro piso no Brasil a operar com microcrédito, também contou com a assessoria da Accion International, com fundos do Banco Mundial (KRAYCHETE, 2005).

Mas o microcrédito foi popularizado, sobretudo, a partir da iniciativa de Yunus, em 1976, quando começou a fornecer pequenos empréstimos para mulheres pobres sem

as garantias e exigências tradicionais dos bancos comerciais, inovando a oferta de crédito para este público. Por meio do Grameen Bank, fundado em 1983, em Bangladesh, Yunus disseminou internacionalmente o conceito de microcrédito, posteriormente implementado como política de acesso ao crédito em vários países.

Na década de 1980, especialmente apoiados na experiência do Grameen, os programas de microcrédito em todo o mundo aprimoraram suas metodologias e revolucionaram o financiamento tradicional, demonstrando que pessoas pobres, em especial as mulheres, pagavam seus empréstimos (o que se revertia em baixas taxas de inadimplência) e eram capazes de pagar taxas de juros que permitissem às organizações de microfinanças cobrir seus custos (HELMS, 2006).

Na década de 1990, a consolidação do projeto neoliberal em nível mundial intensificou a exclusão social e o mercado se fortaleceu como o agente mediador e supostamente capaz de solucionar os problemas sociais. Neste contexto, a grande expansão das organizações de microfinanças foi pautada por um esforço rumo ao autofinanciamento e à comercialização, com um aumento da competição entre as diferentes organizações e um foco maior na lucratividade, de forma que as microfinanças foram se tornando, cada vez mais, um negócio extremamente lucrativo em todo o mundo (SOARES, 2014).

Ao longo desta década, o microcrédito expandiu-se para o conceito mais abrangente de microfinanças, incluindo uma variedade de serviços financeiros para pessoas pobres, como poupança, transferências de dinheiro e seguros (HELMS, 2006), e tornou-se objeto de uma popularização crescente, sobretudo com o apoio do Banco Mundial (SERVET, 2009). A criação do CGAP², conjuntamente com o relatório da ONU e a *Microcredit World Summit*³, contribuiu de maneira decisiva para a promoção do microcrédito como instrumento de redução da pobreza.

Outra contribuição importante se deu por meio da realização da Cúpula Mundial do Microcrédito, cujo efeito multiplicador nos níveis continentais e nacionais ocorreu com o apoio do Banco Mundial. A primeira cúpula reuniu em Washington, em fevereiro de 1997, mais de 2.900 participantes, de 137 países.

² O Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) foi criado em 1995, a partir de esforços do Banco Mundial, com objetivo de coordenar o apoio internacional e as doações às iniciativas de microcrédito.

³ Em 1997, 2.900 delegados, pertencentes a 137 países, reuniram-se em Washington para o primeiro Microcredit World Summit. Contando com a participação e o apoio de chefes de Estado e de organizações multilaterais, os delegados presentes comprometeram-se em expandir o acesso ao crédito para 100 milhões de pobres até 2005. Com grande repercussão na mídia, e apoio declarado até mesmo da então primeira-dama dos EUA, Hillary Clinton, o Microcredit World Summit apresentou ao mundo o microcrédito como ferramenta inovadora e efetiva de redução da pobreza.

Segundo Kraychete (2005), o apoio do Banco Mundial nesta década se deu a partir de um novo discurso, ancorado na crítica ao desenvolvimentismo e na tentativa de conceber um novo modelo de desenvolvimento, atento às recentes demandas de reprodução do capital e às necessidades de estabelecer consensos com base no pensamento liberal:

O crédito guiado pela ação do Estado desenvolvimentista, com a emergência do liberalismo como condutor das políticas econômicas e sociais, deixou de ser recomendado e passou a ser diagnosticado como inacessível e ineficiente. A proposta de constituição de um mercado de microfinanças surge, então, como alternativa para garantir o acesso dos pobres a serviços financeiros (KRAYCHETE, 2005, p. 125).

Ainda segundo a autora, a constituição de um mercado de microfinanças em bases comerciais, como parte da política de combate à pobreza, se deu também a partir da crítica à estratégia de doações e transferências – sejam as efetuadas pelo Estado, sejam as de instituições não governamentais – e da proposição de uma nova estratégia, a de autofinanciamento e comercialização para as organizações de microfinanças, tendo como substrato teórico principal as elaborações da Escola de Ohio.

A literatura sobre o microcrédito reconhece, em geral, a existência de duas correntes teóricas principais na oferta do microcrédito contemporâneo: uma voltada para a ênfase ao sistema financeiro (*financial system*) e outra, ao alívio à pobreza (*poverty lending*), também chamadas, respectivamente, de modelo minimalista e desenvolvimentista (CORDEIRO, GONÇALVES e SILVEIRA, 2018).

Gutiérrez Nieto (2006) denomina essas correntes de Escola de Ohio e Escola do Gramen Bank. Mesmo questionando se efetivamente se constituem como uma “Escola”, a abordagem proposta por Gutiérrez Nieto permite distinguir, em termos teóricos e práticos, duas diferentes abordagens ao microcrédito.

Gutiérrez Nieto (2006) identifica a Escola de Ohio como uma linha de pensamento bem definida e documentada, desenvolvida a partir de 1973, na Universidade do Estado de Ohio, nos EUA, a partir da produção teórica de um grupo de economistas daquela universidade. Estes teóricos defenderam a inclusão dos pobres na esfera financeira, mas não os definiram como o público privilegiado do microcrédito, que deveria atender a todos aqueles que estão excluídos do sistema formal de crédito. Para eles, também, o número total de clientes de uma organização de microcrédito, ou seja, sua abrangência é mais importante que o total de pobres ou de mulheres atendidos.

A posição alternativa à Escola de Ohio não é tão elaborada ou sistematizada, mas estaria organizada em torno de autores liderados por Muhammad Yunus, fundador do *Grameen Bank* (daí o nome com o qual foi batizada essa corrente), preconizando a destinação do crédito fundamentalmente para combater a pobreza e promover o desenvolvimento humano, sendo a sustentabilidade das organizações um meio e não um fim. Desta forma, adota a multidimensionalidade do microcrédito, que deve conjugar tanto abrangência como focalização.

A mudança discursiva em torno da oferta de microcrédito durante a década de 1990, assentada, sobretudo, na Escola de Ohio ou na perspectiva do sistema financeiro, não pode ser compreendida sem sua articulação a um conjunto de mudanças políticas e sociais mundiais, sob a primazia da onda liberal. Essas mudanças sociais, políticas e discursivas influenciaram diversas organizações de cooperação internacional, que passaram não só a criticar as doações realizadas pelas organizações de ajuda humanitárias, tal como praticada no período desenvolvimentista, como também as taxas de juros subsidiadas. A partir deste novo discurso, elas passaram a fornecer a tecnologia de implantação de instituições microfinanceiras, a promover a inovação institucional, a intermediar as relações entre instituições locais e governos nacionais na definição de marcos legais e a atuar como avalistas frente ao capital financeiro de cada país para a ampliação do microcrédito (KRAYCHETE, 2005).

A partir dos anos 2000, com o fortalecimento do mercado de microfinanças, se acirra o embate em torno das duas escolas ou correntes teóricas, com disputas também no campo político e social. Como resultado deste embate, a oferta de serviços financeiros a populações pobres passou a ser marcada, no mundo todo, pelo dilema básico entre a abrangência social e a sustentabilidade econômica das organizações. Diversos estudos se multiplicaram, aplicando os principais indicadores para a análise do desempenho das organizações de microfinanças desenvolvidos por entidades especializadas como a MicroRate, a MIX (Micro Finance Exchange), o CGAP e a Planet Rating, seja para analisar o desempenho e seus condicionantes, seja para verificar a existência de um *trade-off* entre sustentabilidade e focalização (RODRIGUES e TEIXEIRA, 2013; DALTRO e SANTANA, 2010; BORBA, 2012; GUTIERREZ-GOIRIA e LEZAMA, 2010; PLANET FINANCE BRASIL, 2008; FERRO-LUZZI e WEBER, 2006; e BEREZO, 2005).

Dado o duplo caráter das organizações de microcrédito, elas não apenas

precisam fornecer serviços aos pobres (melhor denominados aqui como trabalhadores da economia popular), mas também precisam cobrir seus custos para se autossustentar. Para muitos, isto se constitui como um dilema para o setor.

A ideia do *trade-off* tem origem na visão de que não é possível conciliar sustentabilidade financeira e focalização, ou seja, para serem sustentáveis, as instituições não podem ter como foco os clientes mais pobres e vice-versa. Esta discussão também é alimentada pelo embate entre as duas principais abordagens do microcrédito: a dos sistemas financeiros (representada pela Escola de Ohio e organizações como ONU, Banco Mundial e CGAP) e a dos empréstimos à pobreza (representada pela Escola do Grameen Bank).

A literatura é ainda controversa sobre o tema, mas é consenso a possibilidade de trabalhar com pequenos empréstimos para pessoas de baixa renda (não necessariamente os mais pobres), de forma economicamente sustentável, ficando o debate concentrado no tipo de medidas a serem tomadas para alcançá-la (GOIRIA e LEZAMA, 2010). Há também uma concordância quanto à multidimensionalidade, quando se trata de avaliar o desempenho das organizações de microfinanças, mesmo que não se concorde sobre os melhores indicadores para isto.

Ferro-Luzzi e Weber (2006) vão na mesma direção ao destacarem que medir o desempenho das instituições de microfinanças (IMFs) não é uma tarefa trivial. Para eles, a sustentabilidade financeira de uma IMF fornece apenas uma característica do seu desempenho, sendo preciso incluir aspectos de alcance. Portanto, o desempenho das IMFs pode ser denominado multidimensional, ou seja, as IMFs não apenas precisam fornecer serviços aos pobres (alcance), mas eles também precisam cobrir seus custos para evitar seu fechamento (sustentabilidade).

Colaborando com esta discussão, Berezo (2005) aponta que o desenvolvimento das IMFs deve ser visto em uma dimensão temporal, a partir da qual os incentivos devem variar. A sustentabilidade deve ser um meio e não um fim em si mesma. Pode ser uma meta a longo prazo e não deve ser alcançada a qualquer custo, ou seja, abandonando os objetivos sociais.

Na mesma direção, Ledgerwood (1999) já apontava para a possibilidade de uma organização servir aos mais pobres e, ainda assim, ser sustentável. Mas ela precisa de um tempo de aprendizado organizacional. O tempo para uma instituição se tornar financeiramente sustentável será menor quando seus clientes não forem os mais pobres. Mas se, ao contrário, a instituição atender ao patamar mais baixo da pobreza, deverá ser

apoiada financeiramente por um período até alcançar a sustentabilidade.

A Microcredit Summit Campaign (da Results Educational Fund) também lembra que, mesmo uma parte do microcrédito se tornando mais comercial, não pode prescindir de sua preocupação com as comunidades mais vulneráveis e subatendidas, não alcançadas pelas microfinanças tradicionais. Este é o desafio essencial das organizações voltadas à prática do microcrédito e cuja essência do trabalho é o que justamente as diferencia das organizações tradicionais.

Yunus e Jolis (2006) chamou a atenção para o risco de, ao serem expostas a esse dilema (alcance *versus* sustentabilidade), as organizações atribuírem um excessivo peso para a sustentabilidade, afastando o programa dos mais pobres e aproximando a instituição de microfinanças do formato de um banco tradicional. Este parece ser ainda o grande desafio colocado às organizações de microfinanças: alcançar desempenho financeiro, sem perder o alcance social.

Além deste desafio, o microcrédito é confrontado pela crítica mais geral, segundo a qual fins sociais não implicam resultados socialmente benéficos, ou seja, essas duas facetas da inovação social relacionadas ao microcrédito não se alinham necessariamente (BUSCH e PALMÅS, 2016). A disseminação de diversas experiências de microcrédito pelo mundo, consideradas frequentemente um exemplo de inovação social, foi acompanhada pela proliferação de inúmeras críticas. Uma breve revisão da literatura sobre microfinanças permite a identificação de diferentes perspectivas sobre o microcrédito, como se pode ver no **Quadro 1**:

QUADRO 1
Diferentes perspectivas acerca do microcrédito

Perspectivas que realçam os aspectos positivos	Perspectivas que realçam os aspectos negativos
<ul style="list-style-type: none"> • Instrumento de erradicação da pobreza e promoção do desenvolvimento (YUNUS, 1999; DALTRO e SANTANA, 2010; REED, 2011; e NERI, 2008). • Promove a inclusão financeira, ofertando o serviço a nichos desatendidos pelo sistema financeiro (Escola de Ohio). • Possibilita a emancipação e o empoderamento das mulheres. • Alavanca o reservatório de capital social – confiança, normas de reciprocidade e redes sociais (MOREIRAS e ABRAMOVAY; 2007). • Condição necessária, ainda que não suficiente, para a saída da pobreza (SERVET, 2009). • Promove o empreendedorismo (HESPANHA, 2009). 	<ul style="list-style-type: none"> • Destinação dos recursos a beneficiários que não fazem parte do público-alvo (NAVAJAS <i>et al.</i>, 2000). • Direcionamento dos recursos, pelo público mais carente, para suas necessidades diárias, em vez de investi-los para iniciar ou expandir um negócio (FAFCHAMPS <i>et al.</i>, 2014). • Baixo retorno esperado para o crédito devido à falta de capacitação, de conhecimento e de educação financeira dos microempreendedores (BIROCHI e POZZEBON, 2016). • Superendividamento e empobrecimento dos empreendedores (HULME, DICHTER e HARPER, 2007; ALI <i>et al.</i>, 2017; e LOUBERE, 2016). • Não consegue atingir o núcleo duro da pobreza (COSTANZI, 2002). • A exploração do capital social produz efeitos antissociais: exploração das mulheres e desagregação social (RAHMAN, 1999; e FEINER e BARKER, 2006). • Contribui para uma precarização generalizada dos direitos ao trabalho (SERVET, 2009). • Grandes indústrias geram mais empregos que os pequenos negócios (KARNANI, 2007). • Inibe a discussão quanto às condições estruturais da pobreza (FEINER e BARKER, 2006).

Fonte: Elaboração própria.

Na sua vertente mais otimista, a literatura sobre o microcrédito o coloca quase como uma panaceia para o problema da pobreza e do desenvolvimento, sobretudo a partir da perspectiva do Banco Mundial. Ainda que otimista, mas de forma mais crítica, tanto a Microcredit Summit Campaign como Yunus, um de seus maiores defensores, também apostam neste potencial e consideram o microcrédito um importante instrumento de emancipação e empoderamento das mulheres, bem como de alavanca do reservatório de capital social que promove o desenvolvimento das pessoas e

comunidades.

Discordando da oferta de crédito com foco na pobreza, mas primando pela inclusão financeira a nichos desatendidos, se colocam todos os autores da chamada Escola de Ohio.

As posições mais pessimistas quanto ao microcrédito ressaltam principalmente sua incapacidade de combater a pobreza. Para Costanzi (2002), esta estratégia não consegue atingir os mais pobres, ou seja, o núcleo duro da pobreza. Para outros autores, como Feiner e Barker (2006), o microcrédito reforça os mitos individualistas de riqueza e pobreza e, ao não admitir os condicionantes estruturais da pobreza, nega a necessidade de respostas coletivas. Estas autoras são também as vozes de contestação quanto ao potencial do microcrédito na emancipação das mulheres e ressaltam, ao contrário, a possibilidade de aumento da exploração.

Outra crítica se refere aos malefícios que a exploração do capital social, pela via do microcrédito, pode provocar, como, por exemplo, a desagregação social, seja dentro das próprias famílias, seja na comunidade (RAHMAN, 1999).

Argumenta-se também que as microfinanças podem “contribuir para uma precarização generalizada dos direitos ao trabalho se elas forem apresentadas como a principal alternativa ou até mesmo a única” para o combate à pobreza (SERVET, 2009, p. 245).

Por fim, existem aqueles que afirmam serem as grandes indústrias mais geradoras de empregos, se comparadas aos pequenos negócios (KARNANI, 2007), não justificando o investimento de recursos na oferta de microcrédito.

Esta pesquisa propõe-se reconhecer tanto os potenciais como os limites do microcrédito. Servet (2009) contribui para este debate ao apontar o microcrédito como uma alavanca de desenvolvimento local e de combate às diferentes formas de exclusão. É uma iniciativa positiva para impulsionar o desenvolvimento do microempreendedorismo, ainda que a concessão de crédito não seja suficiente para isso, sendo preciso destinar recursos ao acompanhamento profissional, técnico e comercial, reconhecendo a especificidade do público-alvo, de forma geral excluído, inclusive do acesso a serviços financeiros formalizados. Além disso, deve-se admitir que, para a saída da pobreza como um fato irreversível, o acesso ao crédito é uma condição necessária, mas não suficiente, uma vez que a intervenção na pobreza demanda estratégias múltiplas.

Entre posicionamentos otimistas e pessimistas, são mais de 40 anos de uma diversidade de iniciativas, sob as quais é difícil generalizar resultados. Além disso, estas iniciativas representam o investimento no apoio às capacidades daqueles que desejam empreender ou que as têm como a única forma de escapar à exclusão e promover a reprodução material de suas famílias, podendo constituir-se como uma experiência inovadora, desde que seus potenciais e limites sejam reconhecidos.

1.1.2 O alcance do microcrédito no mundo e seus principais desafios

Atualmente, a iniciativa internacional com maior visibilidade e poder de convocatória para a expansão do microcrédito é a Microcredit Summit Campaign, projeto da Results Educational Fund, ONG sem fins lucrativos sediada em Washington, nos EUA, e cujo mandato é a luta contra a fome e a pobreza, somando esforços junto à ONU para a erradicação da pobreza extrema até 2030. Da Summit Microcredit Campaign fazem parte organizações operadoras de microcrédito, incluindo o Banco Grameen, ONGs e doadores. A organização publica um relatório anual, resultado de um *survey* mundial entre os participantes da campanha. Os dados são obtidos dos planos de ação que os participantes submetem ao secretário-geral, sendo o de 2012 o relatório mais recente da organização, com informações de 3.652 organizações em todo o mundo, 47,8% delas situadas na Ásia e no Pacífico, 27,6% na África subsaariana e 17,7% na América Latina e no Caribe, alcançando um total, em todo o mundo, de 205.314.502 clientes. Deste total de clientes, 137,5 milhões são de pessoas pobres, que vivem com menos de US\$ 1,25 por dia.

Entre os dados mais relevantes sobre o estado dos serviços de microcrédito, encontramos os seguintes: a) são 113 milhões de mulheres pobres clientes do microcrédito no mundo, numa clara adoção do critério de Yunus de emprestar para a pessoa com maior efeito multiplicador. O relatório registra um crescimento de 1.000% em 11 anos, uma vez que o número de mulheres atendidas em 1999 era de 10,3 milhões; b) comparado pelo número total de clientes, América Latina e Caribe ocupam o segundo lugar entre as regiões do mundo, com 13,8 milhões clientes, enquanto a Ásia e o Pacífico, líderes mundiais, abrigam 169,1 milhões; e c) o comparativo regional, pelas taxas de acesso ao microcrédito, entre as famílias que vivem abaixo da linha da pobreza, reduz a diferença absoluta entre regiões – a taxa de cobertura da Ásia é mais de duas vezes maior que a da América Latina e do Caribe (68,8% e 32,4%, respectivamente). O

Gráfico 1 compara o alcance regional do microcrédito com os dados de pobreza (US\$ 1,25 por dia).

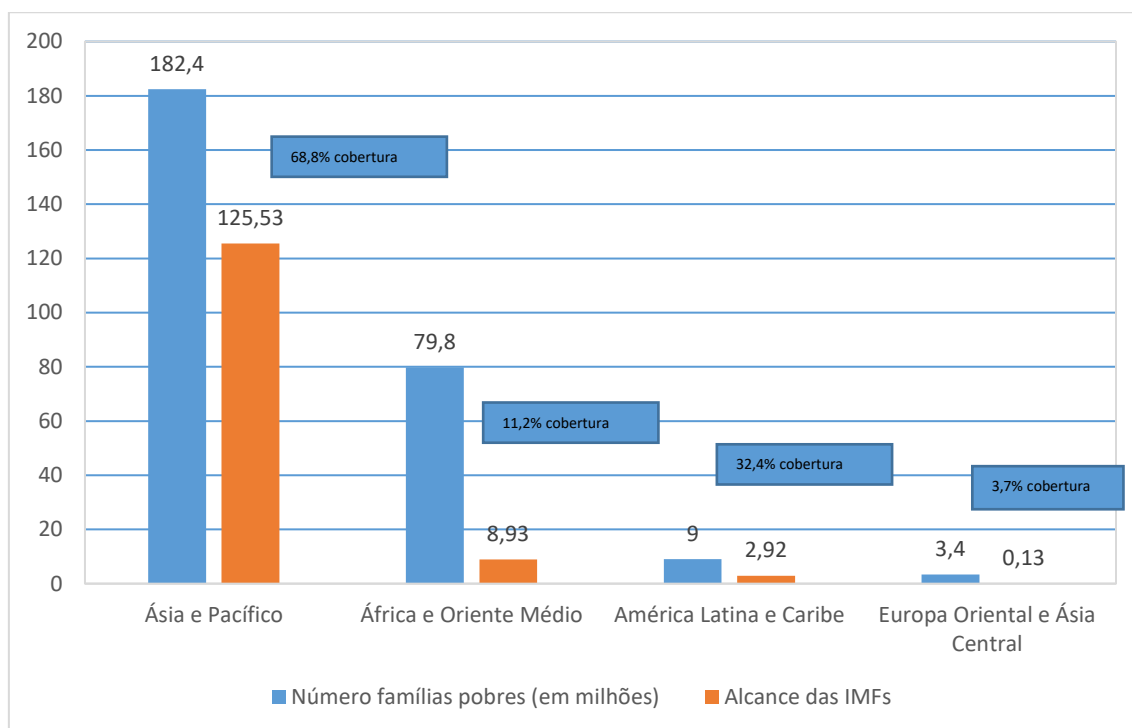


GRÁFICO 1 - Distribuição regional do acesso às microfinanças
Fonte: Reed (2012).

Os relatórios da Microcredit Summit Campaign Report são importantes para o conhecimento tanto do alcance do microcrédito no mundo como de seus principais desafios. O relatório de 2011 apresentou uma importante discussão acerca do crescimento do microcrédito no mundo, ressaltando como parte deste processo o aumento da participação dos bancos comerciais no mercado, o surgimento de novas organizações e a diversificação e combinação de produtos oferecidos (grupos de poupança e de empréstimos e fundos de investimentos para microfinanças), bem como o desenvolvimento de tecnologias e iniciativas para acompanhar os clientes e diminuir os custos de transação. Este crescimento é visto de forma positiva, mas acompanhado por uma preocupação quanto à qualidade dos serviços oferecidos e sua eficácia para a saída das pessoas e famílias da pobreza. Mesmo que uma parte do microcrédito se torne mais comercial, não pode prescindir de sua preocupação com as comunidades mais vulneráveis e subatendidas, as quais as microfinanças tradicionais não conseguem alcançar. Isso porque, com o avanço no mercado de microfinanças da racionalidade microeconômica e da concorrência entre organizações pela lucratividade, há uma

tendência em algumas organizações pela escolha de mercados mais acessíveis e mais lucrativos. Outro risco se dá pela tendência em algumas organizações a querer “empurrar dinheiro nas pessoas”, em vez de partir de suas necessidades.

Outro ponto de destaque no relatório é a afirmação de que organizações focadas exclusivamente no acesso, ao não gerenciarem suas operações para garantir o desempenho social, não produzem mudanças positivas como esperado. O que realmente possibilita a saída da pobreza é a combinação de acesso ao crédito e a outros serviços sociais, como saúde e habitação, dentre outros. Assim, organizações com a missão subjacente de alívio da pobreza acabam assumindo tarefas que vão para além do acesso ao financiamento, com foco nos clientes e nas suas necessidades e na diversificação da oferta de serviços, incluindo os financeiros, para além do microcrédito.

O relatório de 2012 é um chamamento às organizações de microfinanças para a focalização nas necessidades de seus clientes. Assim descreve o relatório:

Precisamos focar a indústria a partir do ponto de vista dos clientes, perguntando o que eles estão procurando, quando eles usam serviços financeiros e redobrar nossos esforços para garantir que as ferramentas que fornecemos lhes permitirão alcançar o que mais desejam para si e suas famílias (REED, 2012, p. 1).

Além disso, o relatório apresenta um alerta, a partir de uma crise das microfinanças no Estado de Andhra Pradesh, na Índia, acerca das situações de exploração a que podem ser submetidas as pessoas demandantes de microcrédito e da possibilidade de seu superendividamento, como aconteceu de fato neste Estado. O relatório destacou a necessidade de maior clareza na regulamentação, especialmente num ambiente de rápido crescimento do mercado. Estes apontamentos reforçaram as reflexões já apresentadas no relatório de 2011 e engrossaram a crítica às organizações, cuja atuação prima por “empurrar crédito nas pessoas”.

O documento apresenta também, mesmo sem a divulgação de relatórios mais recentes, que a Campanha do Microcrédito estima ter concretizado sua principal meta até 2015, garantir a oferta de empréstimos e outros serviços financeiros para 175 milhões das famílias mais pobres do mundo, especialmente mulheres.

1.1.3 O Brasil no *ranking* latino-americano das microfinanças

O relatório *Inclusión financiera en América Latina y el Caribe: datos y tendencias* (TRUJILLO e NAVAJAS, 2015), do Fundo Multilateral de Investimentos/BID, apresenta a situação mais recente do país, bem como de demais países da América Latina e do Caribe.

Segundo o relatório, o microcrédito continua a apresentar-se como um desafio na América Latina e no Caribe devido aos baixos níveis de penetração em alguns países. A carteira de microcrédito na região é de cerca de US\$ 40 milhões, considerando ambas as entidades financeiras regulamentadas e não regulamentadas. Clientes são cerca de 20 milhões de pessoas com um crédito médio em torno de US\$ 2 mil. A maior carteira em termos monetários é a do México, com cerca de US\$ 11 bilhões, seguido pela Colômbia, Bolívia e Chile, todos próximos da casa dos US\$ 4 bilhões.

TABELA 1
Montante ofertado (US\$) e total de tomadores de microcrédito⁴
por países da América Latina e do Caribe/2015

Países	Microcrédito US\$	Número de tomadores
Argentina	48.386.409,00	46.549
Bolívia	3.967.268.966,00	1.102.962
Brasil	3.184.755.300,00	3.464.259
Chile	3.951.271.122,00	823.879
Colômbia	4.020.519.937,00	1.985.064
Costa Rica	654.957.719,00	46.725
Equador	3.654.199.788,00	1.515.512
El Salvador	873.604.763,00	467.292
Guatemala	596.023.560,00	624.397
Haiti	178.050.993,00	324.456
Honduras	308.290.453,00	266.939
Jamaica	36.510.142,00	27.934
México	11.117.560.079,00	5.320.588
Nicarágua	281.297.430,00	292.430
Panamá	207.759.530,00	53.790
Paraguai	583.211.318,00	342.473
Peru	3.142.986.569,00	2.203.620
Rep. Dominicana	602.831.644,00	440.662
Suriname	1.584.177,00	1.104

⁴ A definição de microcrédito adotada neste relatório é aquela usada em cada país e varia nos diferentes países da região, conforme regulamentação própria.

continuação

Países	Microcrédito US\$	Número de tomadores
Trinidad e Tobago	24.802.988,00	388.803
Uruguai	57.236.318,00	31.094
Venezuela	2.078.918.861,00	82.463
TOTAL AMÉRICA LATINA E CARIBE	39.545.640.900,00	19.463.088

Fonte: Trujillo e Navajas (2015).

Em termos da relação entre microcrédito e PIB (Produto Interno Bruto)⁵, verifica-se que alguns países apresentam a maior proporção, considerando a representatividade do microcrédito no PIB Nacional: Bolívia (11,6%), Equador (3,6%) e El Salvador (3,5%). O Brasil, maior economia da região, em termos do PIB e entre as maiores rendas *per capita*, apresenta um índice de 0,14%, reafirmando a tendência de que não há associação entre o tamanho e a riqueza de um país e o ambiente positivo ou negativo para as microfinanças.

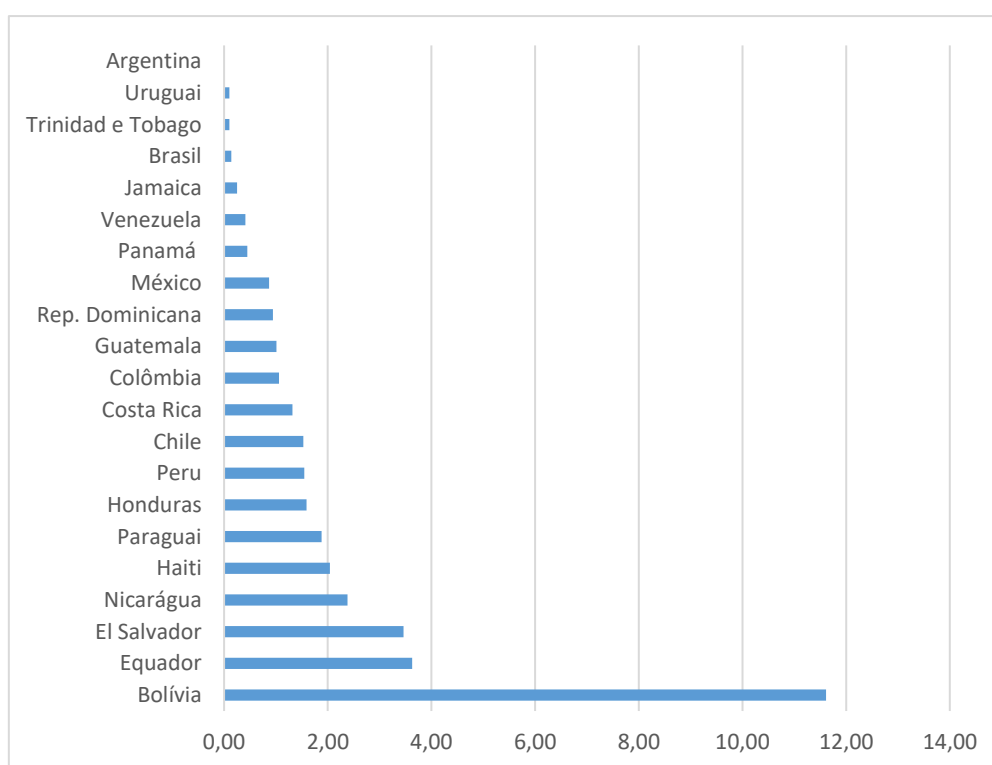


GRÁFICO 2 - Representatividade do microcrédito no PIB em países da América Latina e do Caribe (2015)

Fonte: Trujillo e Navajas (2015).

⁵ A razão crédito/PIB se constitui numa das dimensões utilizadas para medir o nível de desenvolvimento financeiro de um país (FERREIRA, 2018). Neste caso, é utilizada para medir o desenvolvimento de um tipo específico de crédito, o microcrédito.

Contrastando dados do número de pessoas atendidas com a força de trabalho total, observam-se grandes disparidades nos resultados dos diferentes países da região. Os países com maiores níveis de penetração do microcrédito são Bolívia (21,5%), Equador (19,7%) e El Salvador (16,8%) e há países onde o alcance do microcrédito ainda é limitado, como Argentina, Costa Rica, Uruguai e Venezuela, onde não excede 2% da força de trabalho total. No Brasil, esse alcance também é bastante limitado (3,2%).

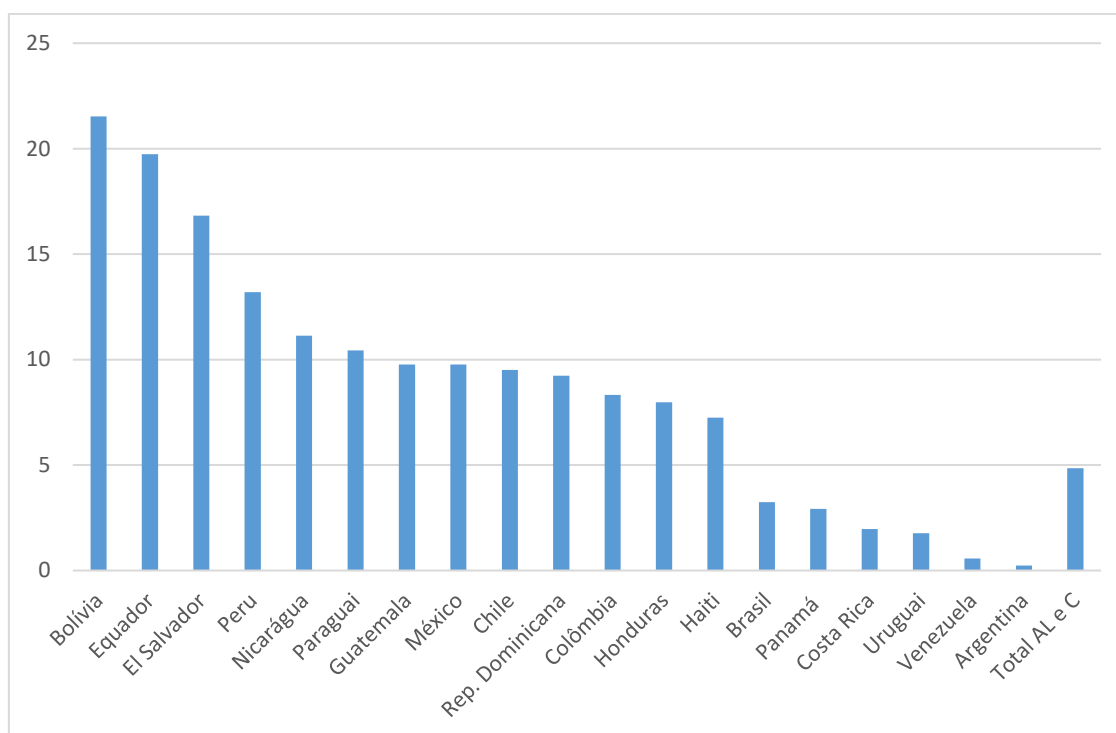


GRÁFICO 3 - Representatividade do número de pessoas atendidas na força laboral total (%)

Fonte: Trujillo e Navajas (2015).

Obs.: Suriname, Trinidad e Tobago e Jamaica foram retirados por não apresentarem informação para este indicador.

Quanto à representatividade das pessoas atendidas pelo microcrédito, no universo de autoempregados e empreendedores em cada país, observa-se novamente que Bolívia (50,97%), Equador (57,79%) e El Salvador (51,02%) se destacam. O Brasil está entre os países de mais baixa representatividade, abaixo dos 15%, junto de países como Argentina, Costa Rica, Haiti, Jamaica, Panamá, Uruguai e Venezuela.

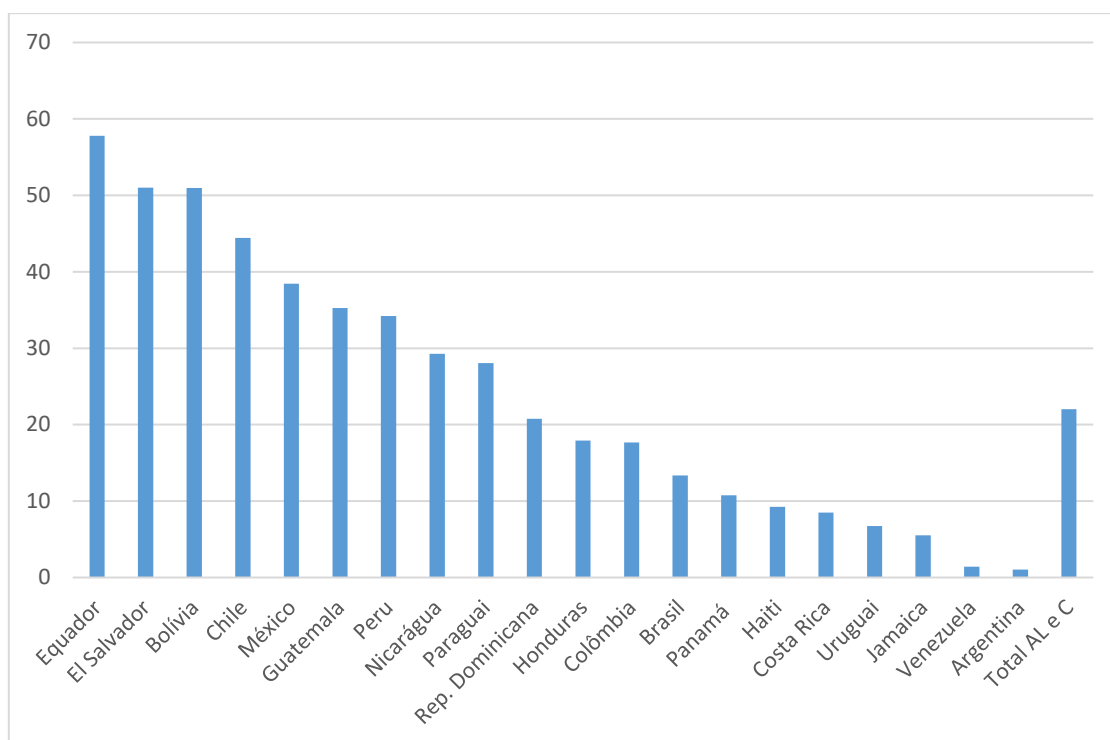


GRÁFICO 4 - Representatividade do número de pessoas atendidas no total de autoempregados e empreendedores (%)

Fonte: Trujillo e Navajas (2015).

Obs: Suriname e Trinidad e Tobago foram retirados por não apresentarem informação para este indicador.

Quanto aos operadores de microcrédito, há uma grande diversidade institucional. O setor regulado é composto por 28% das organizações e representa 87% da carteira de microcrédito na região e 70% dos clientes. Neste setor, há uma forte presença de organizações bancárias (14% de todas as organizações), com 78% do total da carteira de microcrédito na região, servindo 58% dos clientes.

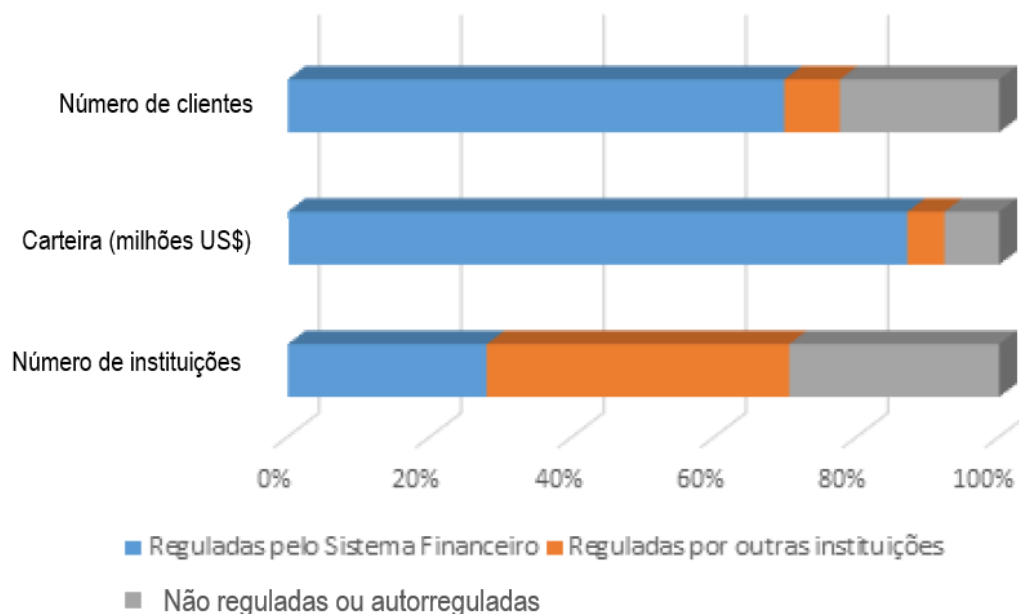


GRÁFICO 5 - Operadores de microcrédito na América Latina e no Caribe
 Fonte: Trujillo e Navajas (2015).

Entre as organizações reguladas por outras organizações, as cooperativas são a maioria, com 445 organizações de microcrédito, mas representam apenas 5% da carteira de microcrédito em nível regional e atendem a 8% dos mutuários. Organizações não reguladas ou autorreguladas, que incluem organizações sem fins lucrativos e outras formas jurídicas, correspondem a 7,7% da carteira na região e atendem a 22% dos clientes.

O Brasil tem um mercado de microcrédito altamente regulado, com 94,1% do montante ofertado (BRASIL, 2018d) pertencente às organizações reguladas, o que se deve pela alta concentração do mercado pelos bancos públicos, como se observará a partir dos dados do Ministério da Economia.

A análise do nível de concorrência nestes mercados também apresenta uma grande variabilidade. De um total de 18 países da região, 10 têm altos níveis de concentração de mercado⁶ (Brasil, Colômbia, El Salvador ou Guatemala, entre outros), enquanto 6 não têm setores concentrados (Equador, Honduras e Peru, entre outros).

⁶ O nível de concentração do mercado é um indicador calculado pelo Fundo Multilateral de Investimentos/BID, com base no índice de Herfindahl-Hirschman ou IHH, que é um método de avaliação do grau de concentração de mercado. Define-se como a soma dos quadrados das quotas de mercado das empresas que compõem o ramo de atividade, cujas quotas de mercado são expressas em percentagens (valores decimais). O resultado é proporcional à quota de mercado média, ponderada pela quota de mercado, podendo variar assim de 0 a 1,0.

QUADRO 2
Nível de concentração do microcrédito nos países da América Latina e do Caribe

Países	Número de instituições	Nível de concentração dos ofertantes de microcrédito
Brasil	72	Altamente concentrado
Chile	34	Altamente concentrado
Colômbia	90	Altamente concentrado
Costa Rica	15	Altamente concentrado
El Salvador	107	Altamente concentrado
Guatemala	32	Altamente concentrado
Panamá	8	Altamente concentrado
Paraguai	11	Altamente concentrado
Uruguai	7	Altamente concentrado
Venezuela	5	Altamente concentrado
México	87	Moderadamente concentrado
Argentina	35	Não concentrado
Bolívia	56	Não concentrado
Equador	84	Não concentrado
Honduras	32	Não concentrado
Nicarágua	32	Não concentrado
Peru	123	Não concentrado
Rep. Dominicana	34	Não concentrado
Haiti	194	Sem informação
Jamaica	6	Sem informação
Suriname	2	Sem informação
Trinidad e Tobago	2	Sem informação
TOTAL AMÉRICA LATINA E CARIBE	1.068	Moderadamente concentrado

Fonte: Trujillo e Navajas (2015)

Resumidamente, pode-se dizer que, se o microcrédito é um desafio para a América Latina, o Brasil está entre os países nos quais ele está menos desenvolvido: num total de 22 países pesquisados, o Brasil é o 6º com a menor participação do microcrédito na carteira total de crédito oferecido pelo sistema financeiro, o 3º em menor participação do microcrédito no PIB e o 8º em menor proporção de atendidos em relação aos autoempregados e empreendedores do país. Mesmo tendo avançado em termos de microcrédito (o que será discutido no capítulo 2), o Brasil ainda ocupa uma modesta posição na América Latina.

Em termos de PNMPO, o relatório do Ministério da Economia (BRASIL, 2018d) registrou um volume total de créditos concedido na modalidade

microcrédito produtivo orientado no total de R\$ 10.356.731.697,34. A região Sudeste ocupa uma posição modesta no PNMPO, sendo responsável por apenas 6,1% do microcrédito concedido no país (R\$ 632.107.558,36). No Estado de Minas Gerais, o montante de operações de microcrédito atingiu o valor de R\$ 456.084.829,74, representando apenas 4,4% dos recursos nacionais aplicados no programa e 72,2% dos recursos aplicados na região Sudeste, o que permite afirmar que, diante de sua representatividade em nível nacional, o microcrédito tem uma baixa capilaridade no Estado. Dados mais detalhados sobre o alcance do PNMPO no país e Estado serão apresentados no capítulo 2.

1.2 Microcrédito para quem?

O aspecto mais relevante na definição do microcrédito não está relacionado ao montante de recursos ofertado, mas ao público-alvo e à metodologia adotada. Como discutir metodologias de microcrédito sem problematizar a quem elas se dirigem? Como falar em produtos especificamente desenhados para este público, em metodologias de proximidade, em formas diferenciadas de captação de clientes, acompanhamento e capacitação?

O público-alvo dos programas de microcrédito seria constituído de pessoas ou grupos de baixa renda ou que sofrem algum tipo de discriminação social ou cultural. Dito de outra forma, compreenderia os pequenos empreendedores pobres. Entretanto, estas definições não dizem tudo sobre este público. A discussão sobre o microcrédito requer uma melhor qualificação de seu público-alvo e do contexto das suas relações sociais.

Nesta medida, propõe-se discutir, neste tópico, a realidade na qual se inserem os microempreendedores e seus negócios, ou seja, o público potencial da política de microcrédito, considerando não ser suficiente dizer, como comumente aparece na literatura, que são microempreendedores da economia informal.

Segundo Hespanha (2009), o microcrédito constitui um dos instrumentos mais importantes e eficazes de capacitação para o empreendedorismo em comunidades pobres, uma vez que a falta de recursos e de garantias pessoais ou reais é um fator decisivo para o desenvolvimento de suas iniciativas econômicas. Contudo, para se compreender o microcrédito neste contexto, não se trata apenas de reconhecer seu público-alvo como pobres. Alguns os classificariam como microempreendedores, mas,

neste estudo, serão especificamente tratados como microempreendedores ou, simplesmente, empreendedores da economia popular.

Das discussões sobre o microempreendedorismo, retém-se, aqui, a consideração de que este tipo de empreendedorismo não se refere a empreendedores com talentos e capacidades de gestão “micro”, isto é, reduzidas, ou até insignificantes. Além disso, definir o empreendedor apenas pela escala de sua unidade econômica oculta uma diversidade de situações que não se reduzem a este aspecto (PORTELA *et al.*, 2008; HESPANHA, 2009). Como se verá mais adiante, o conceito de economia popular permite compreender o microempreendedorismo em sua diversidade, não apenas por sua escala, mas, principalmente, por suas características, como atividade que aciona o capital social como uma estratégia vital de sobrevivência.

Quanto à informalidade, Portes e Haller (2004) afirmaram haver um consenso entre estudiosos na definição do conceito, que abrangeria as atividades econômicas que não respeitam as normas estatais estabelecidas. Mesmo considerando diferenças de níveis de complexidade da organização social no campo da economia informal (as atividades de sobrevivência, as de exploração dependente e as atividades de crescimento), para os autores a questão central em sua definição diz respeito à não regulação pelo Estado.

Outras denominações também são adotadas para este conjunto de atividades econômicas não registradas, como economia subterrânea, invisível, irregular, inobservável, submersas, paralela, não registrada, entre outras; mas é o termo economia informal que se consolida na literatura especializada. Sob este enfoque, os trabalhadores da economia informal incluem trabalhadores assalariados e trabalhadores por conta própria, dentre este trabalho ambulante, serviço doméstico, cooperativas de trabalho e trabalho em domicílio, entre outros.

Alguns autores, nas duas últimas décadas do século XX, passaram a apontar que os conceitos de formalidade ou informalidade não eram suficientes para a análise das relações econômico-sociais e, mais que classificar as atividades em “economia formal” ou “economia informal”, era necessário analisar a racionalidade interna dos pequenos negócios geridos pelos trabalhadores. Assim, o termo economia popular começou a ser utilizado, principalmente na América Latina, por economistas e sociólogos que desenvolveram novas interpretações sobre as iniciativas econômicas dos setores populares (ICAZA e TIRIBA, 2009).

Empreendimentos que integram o movimento da altermundialização fomentam valores como democracia, justiça socioeconômica e sustentabilidade (VIVERET, 2009), constituem a chamada outra economia ou economia dos setores populares e se apresentam como alternativa material e humana distinta da economia capitalista, baseada em concorrência, na exploração e na acumulação compulsória (CATTANI, 2009). São, segundo Kraychete (2005), atividades que possuem uma racionalidade econômica voltada para a geração de recursos para prover e repor os meios de vida e assentadas na utilização de recursos humanos próprios. No âmbito desta economia, convivem atividades individuais ou familiares, como as diferentes formas de trabalho associativo, formalizadas ou não.

Vertentes da economia popular se inspiraram nas ideias de Karl Polanyi para afirmar que as lógicas que caracterizam a economia popular são diferentes das lógicas estatal e mercantil, incorporando os princípios da heterogeneidade e da reciprocidade como elementos centrais, cuja potencialidade reside justamente em seu enraizamento (*encastrement*) nas dinâmicas sociais e territoriais nas quais estão inseridas. As ideias de Polanyi (2011) sobre a submissão histórica do econômico à ordem social e da falsa propensão humana ao lucro encontraram continuidade, não apenas nas reflexões sobre a economia popular, mas também em outras produções de diversos autores da Nova Sociologia Econômica, para os quais as relações mercantis não são independentes, mas estão inseridas nas relações sociais.

Para Coraggio (2003), a economia popular, diferentemente da economia informal, não se define apenas pela categoria social de seus atores (fundamentalmente definidos como os pobres, os excluídos das instituições do trabalho assalariado formal), mas também pela qualidade de suas relações e valores (valores de solidariedade e relações de reciprocidade e de cooperação) e por sua escala organizativa, suficientemente pequena, de modo a permitir relações econômicas interpessoais, não mediadas pelo mercado nem pela competição.

Icaza e Tiriba (2009) advertiram que, embora os setores populares desempenhem muitas atividades, nem todas pertencem, necessariamente, ao mundo da economia popular, mas à esfera da economia informal. Além disso, não se apresentam, necessariamente, como algo alternativo, podendo servir apenas “para aliviar a dor dos pobres” e diminuir, assim, os conflitos sociais.

Os autores que adotam a abordagem da economia popular, ou da outra economia, compartilham o esforço de realçar que, no conjunto dessas atividades

comumente denominadas de “setor tradicional”, “setor informal” e “economia informal”, entre outros termos já mencionados, existe uma economia não empresarial, que evidencia um outro tipo de racionalidade interna, orientada ao trabalho e à reprodução ampliada da vida. Estas reflexões possibilitam compreender o fenômeno da economia popular e sua imersão no todo social, permitindo, por exemplo, ao contrário de realçar as características destas iniciativas como negativas, perceber sua singularidade e potencialidade como atividades que podem melhorar a vida das pessoas, pela sua flexibilidade (de horários e tarefas), pela valorização da experiência, pela eliminação da dependência de ajudas sociais e pela possibilidade de articular pessoas em torno de uma atividade geradora de renda, seja uma família, um grupo ou uma comunidade. A economia popular, por sua diversidade produtiva e flexibilidade, surge como alternativa para os trabalhadores que não se adaptam ao emprego formal e assalariamento, por sua escolaridade, experiência, configuração familiar, etc. (DINIZ, 2016).

Estas experiências acionam tanto o capital humano quanto o capital social dos agentes, que transferem para os microempreendimentos os conhecimentos, as habilidades e as redes sociais construídas ao longo de sua trajetória como assalariados ou herdadas, transgeracionalmente, de seus pais (CORAGGIO, 2003).

Para Coraggio (2000; 2003), as unidades domésticas são a célula da economia popular. Combinar o universo do doméstico e das relações mercantis é o que fazem essas unidades, tendo como fator produtivo principal o trabalho. Kraychete (2006) apresenta alguns exemplos sobre como funciona a racionalidade a partir da organização das unidades domésticas: diferentemente das empresas que, na busca do lucro, da competitividade e da produtividade, dispensam trabalhadores, os empreendedores populares não podem, por exemplo, despedir seus familiares. Em outras situações, os recursos do empreendimento são usados para as despesas familiares, mesmo comprometendo o capital de giro ou a lucratividade do negócio.

Desta forma, verifica-se que a racionalidade da economia popular se ampara na necessidade de reprodução das unidades domésticas e as atividades de produção e comercialização se destinam à reposição cotidiana dos meios de subsistência da unidade familiar. Há uma solidariedade comandando as decisões daquele, por exemplo, que não é só empreendedor(a), mas esposo(a), pai(mãe) ou filho(a). Os comportamentos considerados irracionais do ponto de vista de uma empresa seriam completamente racionais do ponto de vista da sustentação da vida do trabalhador e sua família

(Kraychete, 2006).

A economia popular e sua diversidade justificam olhares diferenciados para “racionalidades econômicas, recursos e processos de formação distintos, o que vale tanto para as leituras acadêmicas quanto para as definições de políticas públicas” (DINIZ, 2016, p. 14). O que se considera nesta tese vale, especificamente, para a política de microcrédito. Esta pesquisa, ao propor os empreendedores da economia popular como foco do microcrédito, pretende chamar a atenção para o desenho dessa política, seja para a busca ativa dos clientes ou para a avaliação da sua capacidade de pagamento, acompanhamento e capacitação, de forma a considerar a especificidade do público-alvo e enxergá-lo para além do paradigma da grande empresa capitalista moderna.

Esta questão se mostra muito real quando Coraggio (2003) afirma que os programas de apoio aos empreendedores populares, ao adotarem como paradigma a racionalidade das empresas capitalistas tradicionais, acabaram por contribuir para a mortalidade dos pequenos negócios. Talvez isso se associe ao fato de que o conceito de economia informal “remete a um conjunto de atividades cuja característica essencial é estar pretensamente fora da lógica do que seria o setor moderno da economia capitalista” (ICAZA e TIRIBA, 2009, p. 152), cuja perspectiva “desdobra-se em projetos ‘modernizadores’ para o setor informal, orientados à implementação de ações que ajudariam as unidades econômicas que o integram a superarem seus limites” (ICAZA e TIRIBA, 2009, p. 153, grifo dos autores) e não a lidarem com suas próprias características. Parte da metodologia de microcrédito já avança positivamente no sentido contrário a essa visão limitada, uma vez que busca os clientes e não espera que eles “rompam a síndrome da porta de vidro⁷”. Mas levar esta perspectiva mais a fundo compreende considerar a lógica organizadora dessas unidades e como elas se articulam por meio do capital social, não enxergando isto como uma desvantagem, mas como uma potencialidade, que exige sensibilidade e qualificação daqueles que trabalham com as metodologias de proximidade.

Romper com este paradigma significa entender que existem padrões diferentes de negócios e que não se enquadram no tipo ideal capitalista: 1) o das atividades com reduzida criação de valor em setores econômicos tradicionais; 2) o das atividades com

⁷ Esta expressão foi utilizada por uma das especialistas entrevistadas na Bolívia para esta pesquisa e denota a resistência deste público em acessar, por iniciativa própria, o ambiente de um banco, num local para ele muitas vezes hostil e distante de sua realidade.

reduzida inovação na gestão ou no produto; 3) o das iniciativas movidas pela necessidade e não pelo aproveitamento das necessidades, e 4) o das atividades que minimizam a possibilidade de risco (HESPANHA, 2009).

Além disso, é preciso considerar que essas pessoas não se tornam capazes de gerenciar um negócio apenas com “um toque de microcrédito” (ROY, 2010), e, portanto, além do crédito propriamente dito, devem contar com apoio à qualificação dos empreendedores e seu acompanhamento técnico e comercial.

Propondo-se a pensar a economia popular no Brasil, recente trabalho de Diniz (2016) se dedicou a problematizar o avanço da economia popular e solidária no país, considerando-a como uma economia plural instituída, ou seja, uma economia caracterizada pela coexistência de diferentes princípios econômicos que se complementam e imersa no todo social. Segundo a autora,

[...] a economia brasileira, como outras economias latino-americanas, pode ser considerada uma *economia mista sob a dominância capitalista* (Coraggio, 2013a). Isso implica dizer que outras lógicas ou princípios de comportamento econômico, além do mercado, caracterizam nossos processos econômicos (DINIZ, 2016, p. 14).

A partir da discussão sobre a economia popular, Diniz (2016, p. 113) propõe uma divisão da força de trabalho ocupada em cinco grandes grupos de trabalhadores:

- A economia popular, composta pelas unidades domésticas individuais ou familiares;
- A economia informal, composta pelos trabalhadores assalariados sem carteira de trabalho assinada e pelos trabalhadores na produção para o próprio consumo que não foram considerados parte da economia popular;
- Os trabalhadores domésticos;
- A economia formal, composta pelos trabalhadores assalariados com carteira de trabalho assinada e pelos profissionais liberais;
- A economia do setor público, composta pelos trabalhadores estatutários e pelos militares.

A autora se dedicou, com uma metodologia própria, a traçar um perfil da economia popular no Brasil, a partir dos Censos Demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) dos anos 2000 e 2010. Reconhecendo a importância deste trabalho, e articulando-o à temática do microcrédito, realizou-se, nesta pesquisa, uma adaptação desta metodologia, para um dimensionamento do universo da economia popular em Minas Gerais, a ser confrontado com os dados de oferta do microcrédito no Estado, compondo a análise apresentada no capítulo 3.

Ao contrapor a abordagem da economia informal à economia popular, este

trabalho adota uma posição teórica mais próxima ao modelo de microcrédito desenvolvimentista, que o reconhece como uma oportunidade de desenvolvimento humano. Representa um esforço em direção à “potencialização da experiência do crédito em suas dimensões humanas, por meio da constituição de redes sociais e econômicas” (MICK, 2003, p. 231), ciente de que a adoção de uma perspectiva teórica acompanha uma opção por projetos políticos, econômicos e societários.

Continuando nesta linha, considerando que o capital social está muito presente no contexto da economia popular e pode ser acionado para a oferta de microcrédito, será preciso definir seu conteúdo, diante de um conceito tão polissêmico.

1.2.1 O capital social como infraestrutura das iniciativas de microcrédito

A oferta de microcrédito está assentada, a partir de seu conceito original, na possibilidade de ofertar crédito a camadas pobres da população sem condições de oferecer garantias reais, reconhecidos aqui como trabalhadores ou empreendedores da economia popular.

A literatura econômica sobre o acesso ao crédito é permeada por questões relativas à informação e à incerteza, sendo o racionamento de crédito, portanto, resultado do receio dos emprestadores ao risco de inadimplência. Há um certo consenso que nesse mercado o equilíbrio ocorre a partir de alguma forma de racionamento, como reação das organizações concedentes de crédito à assimetria de informação e ao risco moral (KRAYCHETE, 2005; e CHEIN e SILVA, 2014).

A assimetria de informação se refere ao fato de que, numa determinada transação, uma das partes tem mais ou melhor informação que a outra, criando um desequilíbrio de poder na transação, favorecendo a tomada de decisão de uma das partes. Nesta situação, a seleção adversa acontece porque as organizações microfinanceiras não conseguem distinguir os clientes mais arriscados dos menos arriscados e, para se proteger de possíveis perdas, cobram taxas de juros mais altas. Isso acaba tornando os empréstimos mais atraentes para os clientes de maior risco, expulsando do mercado os de menor risco. Já o risco moral acontece em decorrência das dificuldades e dos custos das organizações no monitoramento de seus clientes. A falta de um sistema de monitoramento adequado pode incentivar o cliente, na tentativa de obter maiores ganhos, a investir em atividades mais arriscadas do que o combinado no contrato. Isso é um problema para o emprestador, porque, em caso de perdas, estas serão

com ele divididas, já que o cliente poderá não ser capaz de pagá-lo.

A partir de alguns autores, Chein e Silva (2014) explicam assim o funcionamento deste mercado: a exigência de colaterais é uma forma de os emprestadores se resguardarem dos problemas causados pela assimetria de informação e pelo risco moral, como uma garantia de que o valor concedido será pago pelo tomador. Entretanto, essa exigência faz com que o crédito se torne inacessível aos pobres, que, geralmente, não dispõem destas garantias reais. Em um mercado perfeito, a demanda e a oferta se igualariam, fornecendo a taxa de juros no equilíbrio, mas, diante destas imperfeições, haveria uma demanda reprimida, que, mesmo disposta a pagar taxas de juros mais altas, não seria atendida.

Gradualmente, as instituições financeiras foram criando mecanismos de defesa ao risco (na concessão e acompanhamento dos contratos) que funcionaram como estratégias de proteção, mas aumentaram os custos de transação, encarecendo o valor do crédito e reforçando o racionamento.

Neste cenário de racionamento de crédito, a estratégia de empréstimos a grupos de indivíduos e a prática de taxa de juros livres se tornaram a base da tecnologia de oferta de créditos aos pobres, com a redução dos riscos que definem o racionamento do crédito (KRAYCHETE, 2005). O aval solidário tem sido reconhecido pela literatura como solução para o risco moral e para a seleção adversa, estratégia essa que se assenta, em grande parte, no capital social (MOREIRAS e ABRAMOVAY, 2007).

Esta estratégia, mesmo não representando a única, compreendeu o carro-chefe na oferta de crédito a esta parcela da população, a partir da qual outras estratégias foram sendo construídas, como os bancos comunitários ou comunais. Em termos práticos e conceituais, foi a noção de capital social que deu corpo a esta possibilidade e fomentou a ampliação da oferta de crédito aos pobres.

O capital social está se tornando, de forma crescente, uma noção central nos estudos sociológicos, em especial, no quadro da sociologia econômica. As pesquisas neste campo vêm questionando algumas premissas básicas da teoria econômica dominante. De acordo com a ótica liberal, o mercado só pode funcionar da melhor maneira possível se for o mais autônomo possível do entorno social (HIGGINS, 2005).

Pelo contrário, o conceito de capital social indica que o bom desempenho da economia depende das redes sociais, ou seja, que as relações mercantis não são independentes, mas estão inseridas nas relações sociais (HIGGINS, 2005). Desta forma, considerou-se adequada a escolha da perspectiva do capital social para entender

o desenvolvimento atual e a capilaridade das experiências de microcrédito no Estado de Minas Gerais. Isto é, para compreender a forma como a sociabilidade condiciona, favorece, estagna ou obstaculiza os resultados destas iniciativas.

Mas qual é a noção de capital social adotada, considerando a diversidade de perspectivas a utilizar o mesmo conceito?

As análises propostas nesta pesquisa se alimentam da tradição neoinstitucionalista, que privilegia uma perspectiva estrutural do capital social. Entre os teóricos desta perspectiva, Granovetter (2007) se destaca ao propor o conceito de imersão (*embeddedness*), considerando os comportamentos e as organizações profundamente influenciados pelas relações sociais e suas redes de relações interpessoais, evitando o que o autor considera como os extremos das visões sub e supersocializadas da ação humana.

A partir da proposta interacionista de Granovetter (2007), pode-se falar em capital social para “designar as relações sociais de onde emanam os níveis de confiança que necessitam as trocas econômicas”, constituindo “uma propriedade das próprias relações e não dos indivíduos ou dos arranjos institucionais”, não podendo “ser confundido com as formas excepcionais de moralidade social que garantem as pequenas transações econômicas” (HIGGINS, 2003, p. 112). Ainda que tenha concentrado sua análise no comportamento econômico, Granovetter (2007) percebe os comportamentos humanos profundamente imersos em redes de relações interpessoais.

Para além do comportamento da *rational action*, o pensamento de Granovetter (2007) permite compreender como o ator pode aproveitar-se das diferentes estruturas de interação e inclui diferentes variáveis explicativas sobre as redes de cooperação social, que podem ser identitárias em razão da tradição, familiares em razão do afeto e religiosas em razão dos valores. Permite também, a partir de sua tradição weberiana, realçar o papel do Estado e como este se articula com a sociedade, como uma instituição que contribui para a coesão social, a partir das burocracias públicas e privadas, seja na manutenção ou na transformação da ordem social (HIGGINS, 2003).

O papel do Estado e sua articulação com a sociedade também é um aspecto fundamental para Evans (1996), que entende o capital social como mediação entre o Estado e a sociedade, enfatizando a relação de cooperação ou de sinergia que pode ser promovida entre ambos. O autor identificou que muitas das políticas públicas bem-sucedidas em países menos desenvolvidos revelam a construção de laços entre atores públicos e privados, levando a uma relação de soma positiva entre governo e

comunidade (HIGGINS, 2003). É isto o que Evans (1996) denomina de sinergia.

O capital social é produto da sinergia, mas também é condição de sua construção, a partir de um círculo virtuoso entre o capital social dado (os laços comunitários) e o capital social construído (HIGGINS, 2003). Desta forma, a função do Estado não é apenas de regulação da interação social, mas também de indução e mobilização.

Esta perspectiva reconhece o potencial do capital social latente na sociedade civil e a possibilidade de se construir um novo tipo de capital social, entendido em termos de confiança e normas que promovem a cooperação, na linha divisória entre o público-estatal e o privado (HIGGINS, 2005).

Para que o estoque de capital social seja ativado, é necessária a existência de um conjunto de organizações comprometidas, o que aponta para a importância das burocracias em sentido weberiano, bem como da descentralização e abertura das hierarquias burocráticas às iniciativas que partem de baixo. Isto envolve o aspecto que Evans (1996) denomina de construtividade do capital social, relacionada à atuação das chamadas *soft technologies*, que compreendem as metodologias que visam a incidir sobre o capital social comunitário (ou de primeiro nível) para a criação do capital social societal (ou de segundo nível) (EVANS, 1996). Este capital social de 2º nível, que terá a forma de redes ou organizações, estabelece uma ponte permanente entre as organizações públicas e a sociedade (HIGGINS, 2003).

Sob esta perspectiva, pode-se considerar que a implementação da política de microcrédito requer uma sinergia entre Estado e sociedade, que deve acionar tanto o capital social comunitário (os laços comunitários) como o capital social societal. Por um lado, requer a atuação de agentes de crédito no estabelecimento de uma relação social de parceria com o cliente e, por outro, uma articulação institucional entre agentes públicos e privados em sua execução.

Quanto ao ambiente para o fomento deste capital comunitário ou de primeiro nível, é importante lembrar que a economia popular, público-alvo potencial do microcrédito, se caracteriza por um setor de capital social abundante, no qual relações econômicas e sociais estão mais intensamente imbricadas, permitindo relações econômicas interpessoais perpassadas por valores de solidariedade e relações de reciprocidade e de cooperação.

1.2.2 Estado, capital social de 2º nível e a construção do mercado de microcrédito

A partir de uma perspectiva institucional, entende-se que os mercados possuem uma dimensão social e política, podendo falar-se em uma construção social, em que normas e leis influenciam a ação dos atores num espaço institucionalizado. O âmbito maior da institucionalização é o Estado, que desempenha o papel central de regulação⁸ necessário para o surgimento, a estabilidade e o desenvolvimento dos mercados.

No caso do mercado de crédito, seu desenvolvimento é diretamente influenciado pela capacidade e pelas políticas de Estado (CARRUTHERS, 2009) e sua ação regulatória condiciona o tipo de metodologia de crédito adotada pelos ofertantes ao público-alvo.

O Estado atua diretamente na construção deste mercado quando, através das políticas públicas, estabelece as condições institucionais para operação do crédito. Políticas públicas são aqui entendidas como o “Estado em ação”, não apenas como políticas estatais, mas, sim, como “[...] as de responsabilidade do estado – quanto à implementação e manutenção a partir de um processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada” (HÖFLING, 2001, p. 31).

De forma geral, pode-se dizer que as condições institucionais que se desenharam mundialmente a partir de meados década de 1980 foram em direção à retirada do Estado como o principal articulador do mercado de crédito. Esse papel foi assumido pelo setor privado, sob o discurso do “quanto menos Estado melhor”, com a argumentação de se evitar supostos efeitos distorcivos, decorrentes da ação regulatória do aparelho público.

O microcrédito está inserido no mercado das microfinanças, que compreende o oferecimento de serviços financeiros à população de baixa renda (seguros, poupança e diferentes tipos de crédito, como habitacional, produtivo, de consumo e serviços bancários, dentre outros produtos). Sua expansão mundial, a partir da década de 1990, ocorreu, principalmente, com base na proposta de autofinanciamento e comercialização.

Mas, segundo Kraychete (2005), além da redefinição do lugar do Estado e da iniciativa privada, este processo envolveu redefinições teóricas sobre o mercado de crédito, bem como propostas de inovação institucional e metodológica das organizações

⁸ O governo interfere e participa das atividades de mercado, seja ofertando diretamente produtos ou serviços ou regulamentando a oferta e o uso (MEIRELLES, 2010). Neste sentido, uma política pública é um meio de regulação do mercado. No caso do mercado de crédito e da política de microcrédito, o Estado atua tanto no controle, fiscalização e normatização, como na oferta direta do microcrédito.

de microfinanças, lideradas por instituições acadêmicas, organizações da cooperação internacional e governos nacionais e guiadas pela ideia da maior eficiência de mercado.

No campo teórico, a mudança discursiva, segundo Kraychete (2005), partiu do discurso do racionamento de crédito para o da inclusão financeira, com aporte da teoria microeconômica, concebida na Escola de Ohio, conforme já apresentado. Ainda que não se constituindo a única corrente teórica nesta temática, configurou-se como a perspectiva hegemônica neste campo discursivo (BOURDIEU, 1993).

Gutiérrez Nieto (2006) destaca que a Escola de Ohio, a partir de autores como Dale Adams, Fritz Bouman, Carlos Cuevas, Gordon Donald, Claudio Ganzález-Veja e J.D. Pischke, conseguiu estabelecer um consenso em torno de alguns princípios para a atuação das organizações nas microfinanças. Citando Hulme y Mosley (1996), o autor aponta como esta escola realizou aportes positivos à discussão sobre o microcrédito, com ênfase no comportamento dos mercados financeiros como um todo e não em instituições individuais e enfoque no equilíbrio geral e nos aspectos práticos da poupança voluntária. Destaca também que estes autores influenciaram a atuação liberalizante do Banco Mundial frente às estruturas de intervenção estatal em países em desenvolvimento nos anos 1980, demarcando uma preferência pela atuação do mercado e não do Estado.

Em contraposição a esta forma de compreender a relação entre Estado e mercado de microcrédito, Evans (1996) contribui para desmonopolizar a discussão entre mais ou menos Estado, sendo pioneiro ao propor que o interesse deve centrar-se na qualidade deste Estado e em sua relação com a sociedade.

Historicamente, há uma grande discussão sobre o papel do Estado na promoção do desenvolvimento, o que, para Evans (1993), depende de compreender o Estado como problema ou solução. O autor diz que o Estado pode ser tanto problema como solução, a depender, principalmente, do tipo de burocracia e da forma como esta se relaciona com a sociedade. O autor reconhece que o Estado deve combinar autonomia e inserção, para constituir-se como uma solução para o desenvolvimento de longo prazo e para a estabilidade.

Ele ainda salienta o papel fundamental do Estado na promoção da sinergia entre atores públicos e privados. Como outras organizações estão também imbricadas na construção social dos mercados, pode haver a formação de um capital social societal ou de 2º nível, que tem a forma de redes, que fazem uma ponte permanente entre as organizações públicas e a sociedade (HIGGINS, 2003).

No campo das microfinanças, o capital social de 2º nível compreende todas as relações que se estabelecem entre as organizações microfinanceiras, destas com outras organizações da sociedade civil e com o próprio Estado, sendo este último o agente regulador da ação conjunta no mercado, a partir de sua atividade de normatização, articulação institucional e fomento. Portanto, cabe ao Estado a formação dos laços sociais entre os atores, promovendo a chamada sinergia e criando condições suficientes para desatar relações de cooperação e reciprocidade entre as organizações. Uma das hipóteses deste estudo foi a de que a existência desse capital de 2º nível, que se materializa numa rede de relações interorganizacionais, impactaria, positivamente, no desempenho das organizações de microfinanças.

1.2.3 O capital social de 1º nível e as *soft technologies* na implementação do microcrédito

Do crédito subsidiado na década de 1950 às organizações microfinanceiras comerciais, a concessão de pequenos empréstimos a pessoas pobres e excluídas do sistema bancário formal implicou o desafio de levar o crédito a pessoas sem garantias formais. Os caminhos encontrados para a solução deste problema deram origem, a partir da década de 1970, a uma série de metodologias de empréstimo, as aqui chamadas *soft technologies*, que compreendem metodologias que visam a incidir sobre o capital social comunitário (ou de 1º nível). Experimentadas por organizações em todo o mundo, têm como característica fundamental, em sua maioria, o estabelecimento ou o fomento aos laços sociais, ou ao capital social comunitário, como forma de viabilizar a concessão de crédito aos microempreendedores.

1.2.3.1 O método Grameen como ponto de referência incontornável

O Grameen Bank foi a organização responsável por desenvolver a tecnologia social de maior visibilidade e tornou-se uma referência incontornável, com o diferencial de que, além de comportar uma metodologia de empréstimo, tem, em sua essência, um conceito muito específico de microcrédito, voltado para o combate à pobreza e ao desenvolvimento humano.

Foi sobretudo a partir da iniciativa de Yunus que o microcrédito foi popularizado no mundo. Em 1976, Yunus, que ficou mais tarde conhecido como o “banqueiro dos

pobres”, começou a fornecer pequenos empréstimos para mulheres pobres sem as garantias e exigências tradicionais dos bancos comerciais, inovando na oferta de crédito para este público. Por meio do Grameen Bank, fundado em 1983, em Bangladesh, Yunus disseminou internacionalmente o conceito de microcrédito, posteriormente implementado como política de acesso ao crédito em vários países.

Sem cair na mistificação, o método de crédito Grameen tem demonstrado sua inserção e eficácia na luta contra a pobreza: em novembro de 2019, tinha 9,60 milhões de membros, 97% dos quais mulheres, 2.568 filiais, prestando serviços em 81.678 aldeias, cobrindo mais de 93% do total de aldeias em Bangladesh.

O método Grameen é a inversão dos termos do crédito habitual. Um banqueiro considera impossível, diga-se utópico, emprestar dinheiro sem caução, mas, quando se trata de uma mulher miserável e de toda sua família, demandar caução é utópico. O impossível do primeiro se torna a única possibilidade do segundo. Mas o Grameen empresta dinheiro sem caução não por uma simples questão de humanismo. Isso seria demasiado óbvio, mas por uma questão de fato, de simples possibilidade prática na hora de atacar o problema da pobreza.

Em primeiro lugar, deve-se levar em consideração que, no método Grameen, o que define o microcrédito não é o prefixo. Não se trata de um crédito, em sentido habitual, por um montante pequeno. Nas aldeias pobres de Bangladesh, ou nas favelas, a usura faz isso, outorga um crédito pequeno que explora a necessidade do tomador. Já se observadas as taxas de juros, não há muita diferença entre o que cobra um usuário e um cartão de crédito no Brasil. O que torna alternativo o microcrédito é a natureza da relação social – trata-se de uma relação social alternativa (YUNUS e JOLIS, 2006).

Em segundo lugar, Yunus atreveu-se a fazer o que parecia impossível aos bancos tradicionais: emprestar sem caução. Para Yunus, o problema reside em acreditar na capacidade das pessoas – o principal recurso, neste caso, é a própria pessoa. Sua revolução financeira foi dar crédito ao trabalho, quando sempre se deu ao capital (COSTA, 2010).

Em terceiro lugar, do ponto de vista institucional, o Grameen busca seus clientes e não os clientes buscam o *Grameen*. O trabalho de captação de clientes não acontece na sede do banco, senão nas aldeias, incluindo as mais distantes. Yunus entendeu, há décadas, o que hoje praticam, por exemplo, as políticas de assistência social e saúde, cuja parte do trabalho é feita, de forma itinerante, pela chamada “busca ativa”, realizada por técnicos sociais ou pela figura dos agentes de saúde (YUNUS e JOLIS, 2006).

Em quarto lugar, a experiência do Grameen levou ao desenvolvimento de um recurso metodológico que dá ênfase ao caráter do microcrédito como relação social, o chamado grupo de crédito, ou grupo solidário. A operacionalização dos grupos permitiu a equipe identificar que o controle social lateral é um mecanismo eficaz na substituição do devedor solidário (YUNUS e JOLIS, 2006). Os resultados demonstram o sucesso deste recurso, uma vez que a inadimplência do Grameen está atualmente em torno de 3% de sua carteira ativa.

De forma resumida, o processo de conformação e o funcionamento de um grupo de crédito *tipo Grameen* é o seguinte (YUNUS e JOLIS, 2006): a) equipes do banco percorrem as aldeias oferecendo seu serviço de crédito; b) a resposta aos interessados está condicionada não a um estudo de crédito, e, sim, à constituição de um grupo de tomadores – cada interessado, ciente do prazo total de um ano, da taxa de juro anual e dos pagamentos semanais, deve motivar uma outra pessoa e esta outra até completarem cinco sócios; enquanto o grupo não estiver completo, não começa o trabalho; este processo pode levar de várias semanas a vários meses; c) a condição de necessidade de todos os membros do grupo deve ser semelhante; d) a formação do grupo e o processo de motivação entre seus membros é autogestionária; a equipe do banco não intervém; e) de forma compulsória, 5% de cada empréstimo são reservados para casos de dificuldade no grupo, além de uma pequena fração do dinheiro devolvido; e f) por determinação da equipe do banco, estão interditadas as relações de parentesco no interior do grupo.

Um grupo de microcrédito *tipo Grameen* supõe a produção contínua de um bem coletivo: a disponibilidade de capital. Bens coletivos são produzidos por ações coletivas. O desafio, neste caso, consiste em compreender e explicar, na sociedade em que impera o cálculo de utilidade, como desatar relações de cooperação. Uma referência para se compreender tal processo pode ser encontrada em Higgins (2008), estudo no qual o autor testou três mecanismos de ação coletiva: a) difusão de informação; b) relações de colaboração; e c) controle lateral. Estes mecanismos foram estudados conjuntamente com a estrutura de incentivos organizacional, decorrente do marco regulatório, o que significou a adoção de um modelo sistêmico de análise, buscando superar a dicotomia indivíduo-estrutura na solução dos dilemas da ação coletiva. Estas referências conceituais são importantes para o entendimento do funcionamento de mecanismos sociais de cooperação nas práticas solidárias de microcrédito, o que significa considerar que duas dimensões afetam as estratégias dos atores: as regras de decisão coletiva e as estruturas emergentes da disciplina social (difusão da informação,

controle lateral e solidariedade).

Além disso, outra característica importante da metodologia Grameen é a formação de centros. A cada oito grupos, que funcionam como um núcleo de encontro e discussão permanente, os membros fazem seus pagamentos semanais e avaliam os 16 pontos de luta contra a pobreza. Os participantes do programa assumem obrigações em matéria de transformar hábitos básicos, como construir latrinas, consumir água potável, plantar e consumir legumes, manter as crianças na escola, não cobrar das mulheres o dote e exigir dos homens um tratamento digno para suas esposas. Isto faz do microcrédito algo além de um simples autoemprego precário.

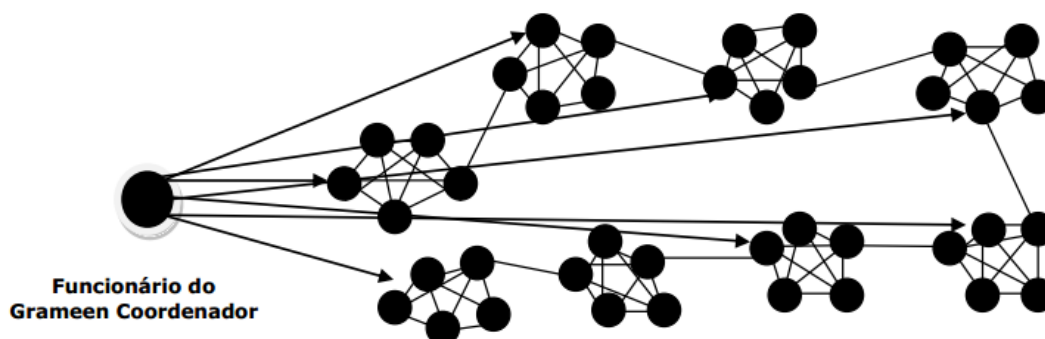


FIGURA 1 – O centro: a molécula social do microcrédito tipo Grammen – sociograma do tipo puro

Fonte: Elaboração própria.

O esquema do centro é uma situação *third party*, na qual pequenos grupos são induzidos, de forma condicional, por um terceiro, para desatar densas e intensas interações mais ou menos espontâneas. Ainda que o processo possa ter um grande grau de autonomia por parte dos grupos, o banco conserva o poder de condicionar pela via de ser o controlador do recurso fundamental e pelo desenho de outros incentivos conexos.

1.2.3.2 Diversificando as metodologias

A experiência do Grameen com o grupo solidário se tornou a grande referência metodológica de microcrédito, disseminada por meio do trabalho de muitas outras organizações, dando origem a diferentes tecnologias de empréstimo mundo afora. Uma breve revisão da literatura permite identificar que a *soft technologie* de microcrédito

compõe a aplicação de um conjunto metodológico, que distingue o microcrédito das operações tradicionais de crédito (HELMS, 2006; MORDUCH, 1999; DANTAS, 2005; e SILVA e GOIS, 2007). Kraychete (2005) destaca oito características pertinentes a esse conjunto metodológico, que corroboram os aspectos apontados pela literatura sobre experiências de microcrédito no mundo:

1. Crédito a grupos de indivíduos: estratégia para burlar a assimetria de informações, diminuir os custos de transação decorrentes da busca para obtê-las e os problemas advindos da seleção adversa.
2. Taxa de juros livre e taxa de serviços: cobrança de taxas livres de regulamentação governamental, mas que possam cobrir os custos dos ofertantes. Ainda que não corresponda a uma característica de todas as iniciativas, como demonstrado neste capítulo, configurou-se como uma tendência mundial.
3. Aval solidário: permite substituir as garantias reais e facilitar o acesso ao crédito.
4. Capacitação e assistência técnica: serviço ofertado junto com o crédito, de forma a orientar a melhor aplicação do recurso com impacto positivo no desempenho do negócio.
5. Montante adequado do crédito com incentivos para tomar novos créditos: montantes concedidos de forma progressiva, com pagamentos semanais, quinzenais ou mensais. Devolução de parte dos juros e aumento do montante de recursos na contratação de um novo crédito, para os bons pagadores.
6. Vinculação do crédito com seguro e poupança compulsória: venda de seguros e a instituição da poupança compulsória no ato da contratação do crédito, para garantir maior segurança em casos de dificuldade do pagador.
7. Operações descentralizadas: atuação do agente de crédito, propiciando a proximidade com o cliente.
8. Solicitação de crédito simples e rápida: avaliação das condições econômico-financeiras e capacidade de pagamento e liberação desburocratizada.

Quanto à capacitação e assistência técnica, a tendência mundial ao longo das décadas foi de abandono progressivo dessas ações, tornando-se secundarizadas por boa parte das organizações que praticam o microcrédito, limitando sua atuação ao acompanhamento da adimplência e aplicação dos recursos nas atividades produtivas.

Tendo como referência esse conjunto metodológico, outras modalidades de crédito foram implementadas, como os bancos comunitários, o crédito associativo e o crédito individual.

O banco comunitário ou comunal é uma metodologia que adota como tomador de crédito uma comunidade, que recebe um montante de crédito para seus projetos produtivos. O agente de crédito é responsável por capacitar os tomadores para a administração do empréstimo, mas é o próprio grupo que define as condições de participação e as obrigações dos membros, num processo de auto-organização, sendo que o grupo pode ou não optar pelo aval solidário. Criado para atender às necessidades de crédito da parcela de menor renda da população, é operacionalizado em grupos de 8 a 30 pessoas e pode contar com um aspecto bastante inclusivo, que é o acesso de pessoas com restrições cadastrais.

As organizações que trabalham com a metodologia do banco comunitário têm forte caráter desenvolvimentista e oferecem aos clientes crédito e outros serviços não financeiros, como cursos de desenvolvimento empresarial, dentre outros, relacionados às necessidades dos membros (SILVA e GOIS, 2007).

Algumas destas iniciativas apoiam a dinâmica associativa local, dedicando-se ao desenvolvimento do território e implementando fundos de crédito solidário, moeda social, feiras de produtores locais e capacitação em economia solidária. Na origem destas iniciativas, encontra-se a experiência do Banco Palmas, de Fortaleza, criado em 1998 e cujos êxitos na geração de renda e redução da exclusão social promoveram um grande reconhecimento à iniciativa (FRANÇA FILHO e SILVA JÚNIOR, 2009).

O crédito associativo pode ser considerado uma variação do banco comunitário e visa a atender às atividades produtivas desenvolvidas por um grupo de produtores com uma estrutura organizacional definida, como cooperativas, federações, sindicatos e outras formas legais de associação já constituídas.

Já o crédito individual compreende uma modalidade operacionalizada, tanto com base em metodologias de proximidade como em metodologias de crédito bancário convencional.

No formato convencional, sua operacionalização é realizada a partir de uma análise do empreendimento e das condições socioeconômicas do cliente, bem como de seu histórico de crédito. Compõe parte do trabalho do agente de crédito realizar o levantamento das informações socioeconômicas, em visita ao local de trabalho do solicitante. Exige-se que o empreendimento esteja funcionando há pelo menos seis

meses ou um ano, além de garantias por meio de avalista ou alienação de bens do tomador. De forma geral, não são aceitos tomadores ou avalistas com restrição cadastral de crédito.

Conforme identificado por Moreiras e Abramovay (2007), esta modalidade acaba dificultando a expansão da carteira de crédito, uma vez que, entre os pobres, poucos são os que têm garantias reais ou de aval, ou mesmo não tenham pequenas restrições e se enquadrem nas exigências institucionais, condição esta que não significa, contudo, que eles não tenham condições de pagar os empréstimos que tomam.

O empréstimo individual progressivo é uma alternativa, ou uma variação do empréstimo individual. Nesta modalidade, não são exigidas garantias, e pessoas com restrições podem participar. O crédito de pequenos valores é ofertado e se amplia, conforme se confirma o pagamento da parcela devida. A renovação do crédito é automática e pode ser realizada por meio eletrônico, dispensando, inclusive, o contato do tomador com a instituição, dependendo das tecnologias utilizadas pela organização para controle das operações (MOREIRAS e ABRAMOVAY, 2007).

Esta modalidade é conhecida na Bolívia como crédito individual com garantias prendárias e aceita que o tomador indique um bem de consumo, equipamentos, estoque de matérias-primas ou mercadorias como garantia. Na verdade, o que garante a operação, como no crédito solidário, é a capacidade de pagamento do tomador e suas referências pessoais – estas últimas são acionadas para atestar, informalmente, a idoneidade do tomador.

Todas estas metodologias apresentadas têm em comum a centralidade do agente de crédito em sua operacionalização, como um ator que mobiliza as redes sociais locais, garante a inserção social das iniciativas e permite o estabelecimento de uma relação de parceria com o tomador de crédito.

Ainda quanto às tecnologias aplicadas ao microcrédito, Higgins e Neves (2016) aportaram uma importante discussão, para além do foco na figura do agente de crédito. A partir de um estudo do Crediamigo⁹, identificaram que o relativo sucesso do programa está alicerçado em um desenho institucional inovador que combina, de um lado, a típica burocracia profissional e, de outro, a flexibilização, a inserção e a parceria

⁹ O Crediamigo é o maior programa de microcrédito produtivo orientado da América do Sul, que facilita o acesso ao crédito a milhares de empreendedores pertencentes aos setores informal ou formal da economia (microempresas, enquadradas como microempreendedor individual, e empresário individual, autônomo ou sociedade empresária).

com a comunidade-alvo, elevando a eficiência e a focalização da política. Para os autores, este desenho institucional possibilita uma sinergia virtuosa entre Estado e sociedade civil: o BNB representa a principal base da autonomia burocrática do programa e uma organização social permite a sua inserção social e o enraizamento necessário nas comunidades-alvo, bem como a identificação de potenciais clientes, por meio da atuação do agente de crédito.

Corroborando os apontamentos de Higgins & Neves (2016), esta pesquisa pretendeu ampliar o escopo de análise, se dedicando a investigar as experiências de microcrédito no Estado de Minas Gerais, considerando, além da atuação do agente de crédito e das metodologias de empréstimo utilizadas, a estrutura burocrático-institucional da organização de microfinanças, seu perfil e o de suas operações de crédito, produzindo um conhecimento sistêmico sobre a realidade do microcrédito no Estado.

1.3 O modelo de análise das organizações de microcrédito produtivo orientado (IMPO) em Minas Gerais

1.3.1 As perguntas e as hipóteses de pesquisa

O microcrédito no mundo está em expansão e, atualmente, América Latina e Caribe ocupam o 2º lugar entre as regiões do mundo em termos de número total de clientes. O microcrédito continua a apresentar-se como um desafio, em função dos baixos níveis de penetração em alguns países. Conforme apresentado, o Brasil está entre os países em que o microcrédito está menos desenvolvido: num total de 22 países pesquisados, o Brasil é o 6º, com a menor participação do microcrédito na carteira total de crédito oferecido pelo sistema financeiro, o 3º em menor participação do microcrédito no PIB e o 8º em menor proporção de atendidos em relação aos autoempregados e empreendedores do país (TRUJILLO e NAVAJAS, 2015). Ainda que tenha avançado em termos de microcrédito, o Brasil ocupa uma modesta posição na América Latina.

A investigação aqui proposta partiu da problematização de que, dado o marco regulatório das microfinanças brasileiras vigente até o fim de 2017, a baixa capilaridade em matéria de microfinanças se explicaria, sobretudo, pela baixa inovação metodológica nos serviços oferecidos (*soft technologies*). Ainda que inseridas no mesmo contexto,

algumas organizações, cujas experiências fossem ricas em capital social, conseguiriam alcançar melhor desempenho.

As experiências de microcrédito mineiras foram escolhidas como objeto de estudo. Em termos de microcrédito, a região Sudeste ocupa uma posição modesta no PNMPO, sendo responsável por apenas 6,1% do microcrédito concedido no país, compreendendo Minas Gerais 4,4% do total nacional. Considerou-se relevante conhecer a oferta de microcrédito em uma das regiões brasileiras economicamente mais desenvolvidas e na qual o microcrédito está entre os menos capilarizados do país, focando Minas Gerais, o principal ofertante da região Sudeste.

Em razão das competências de pesquisa e visando a contribuir tanto à construção do sistema nacional de informação sobre microcrédito como à articulação entre Universidade, Estado e organizações, a presente proposta está centrada na dimensão organizativa e metodológica do problema, levando em conta o papel das relações sociais e da sociabilidade, ou seja, do capital social na implementação desta política. Neste sentido, a presente pesquisa buscou investigar:

- Quem é o público-alvo potencial do microcrédito, quais são as suas características principais e o que isto implica para a oferta de microcrédito? Qual é o tamanho do mercado e a capilaridade do microcrédito em Minas Gerais?
- Qual é o papel do capital social no desenvolvimento atual e na capilaridade das experiências de microcrédito no Estado de Minas Gerais?
- Quais são os aspectos metodológicos e organizacionais que tornam sustentáveis as operações de microcrédito?
- Como são construídas as pontes institucionais, formais e informais, que dão vida às experiências de microcrédito no Estado?
- Qual é o papel do capital social no desenvolvimento atual e na capilaridade das experiências de microcrédito bolivianas? No que elas se diferenciam ou se aproximam das experiências mineiras?

A partir da reflexão teórica desenvolvida, foram formuladas as seguintes hipóteses:

Hipótese 1 – O desempenho das organizações de microfinanças é condicionado pelo capital social, que emerge da estrutura multinível em que elas estão inseridas.

Organizações inseridas de forma densa e coesa em redes de microfinanças têm um melhor desempenho em termos de eficiência e focalização.

Hipótese 2 – Instituições que dispõem de estrutura burocrático-institucional e metodologias (*soft technologies*) voltadas à mobilização do capital social comunitário atingem níveis mais elevados de eficiência e focalização. Esta disponibilidade de metodologias é expressa pela: a) existência de formas de regulação dos empréstimos; b) presença de agentes de crédito por funcionários adequada; c) utilização de mecanismo não convencionais para a captação de clientes; e d) existência de mecanismos de orientação/acompanhamento ao cliente.

Hipótese 3 – As organizações que investem na metodologia de empréstimo solidários e que, portanto, têm uma maior proporção de clientes ativos atendidos por esta tecnologia apresentam níveis mais elevados de eficiência e focalização.

Grupos de aval solidário representam uma inovação metodológica importante na tentativa de oferecer crédito a economia popular, com segurança de retorno. A substituição das garantias reais exigidas dos tomadores por grupos de aval permite reduzir, de maneira significativa, a inadimplência e ampliar o alcance social das iniciativas.

1.3.2 A abordagem multinível

O modelo de análise proposto partiu do pressuposto de que o capital social condiciona o desempenho ou o sucesso de instituições de microcrédito, sendo este sucesso medido em termos de focalização e eficiência organizacional, que compreendem as variáveis resposta do modelo proposto.

Entende-se ser adequada uma abordagem multinível¹⁰, como um procedimento que permite reconhecer a existência de elementos explicativos provenientes de

¹⁰ Do ponto de vista teórico, a utilização de modelos multiníveis parte da compreensão de que existem fenômenos com estrutura aninhada, que requerem diversas escalas ou níveis de análises. Do ponto de vista explicativo, a análise multinível emprega uma regressão, que considera sucessivamente várias escalas de agregação, tornando possível modelar os efeitos diretos esperados das variáveis independentes sobre outras variáveis do mesmo nível, ou mesmo os efeitos de interação esperados entre variáveis de níveis diferentes (LAROS & PUENTE-PALACIOS; 2009). Neste trabalho, em função do tamanho do universo e da amostra, não foi possível aplicar, do ponto de vista operativo, uma análise multinível. Contudo, um modelo de análise com base em uma perspectiva multinível - que foi denominada aqui de abordagem multinível - se mostrou teoricamente o mais apropriado para a compreensão do papel do capital social para o sucesso das organizações de microcrédito.

diferentes níveis, tanto de uma perspectiva micro quanto macroestrutural. O capital social, como variável explicativa, compreende uma estrutura de relações em duas dimensões: a macroestrutural (capital de 2º nível) e a microestrutural (capital social de 1º nível).

O capital social de 2º nível compreende a dimensão macroestrutural e se refere a todas as relações que se estabelecem entre as organizações de microfinanças e destas com outras organizações da sociedade civil e com o Estado. Conforme salientado, o Estado é a organização reguladora da ação conjunta no mercado de microfinanças, a partir de sua atividade de normatização, articulação institucional e fomento.

Cabe ao Estado promover a formação de laços sociais entre os atores, realizando a chamada sinergia, ou seja, criando condições suficientes para desatar relações de cooperação neste ambiente, ou ações de natureza coletiva, marcadas pela reciprocidade entre as organizações constitutivas da rede. Acredita-se que a estrutura desta rede está relacionada e impacta, positivamente, no desempenho das organizações de microfinanças.

A dimensão microestrutural do capital social compreende o capital social de 1º nível, entendido em termos de confiança e normas que promovem a cooperação e que deve ser acionado na comunidade, o que envolve o aspecto de sua construtividade (EVANS, 1996). Os meios para a construtividade deste capital, tão importante para o oferecimento de crédito sem garantias reais, conforme já apontado, são constituídos pelos aspectos intraorganizacionais – a estrutura burocrático-institucional e as tecnologias de empréstimos adotadas pelas organizações (*soft technologies*) que permitem a inserção social e a parceria com os clientes, bem como contribuem para que estes clientes desatem entre si relações densas que permitam o funcionamento dos grupos solidários. As *soft technologies* compreendem, no modelo proposto, a dimensão mesoestrutural, que incide sobre a dimensão microestrutural, ou capital social de 1º nível, relação que foi representada no modelo por uma seta contínua.

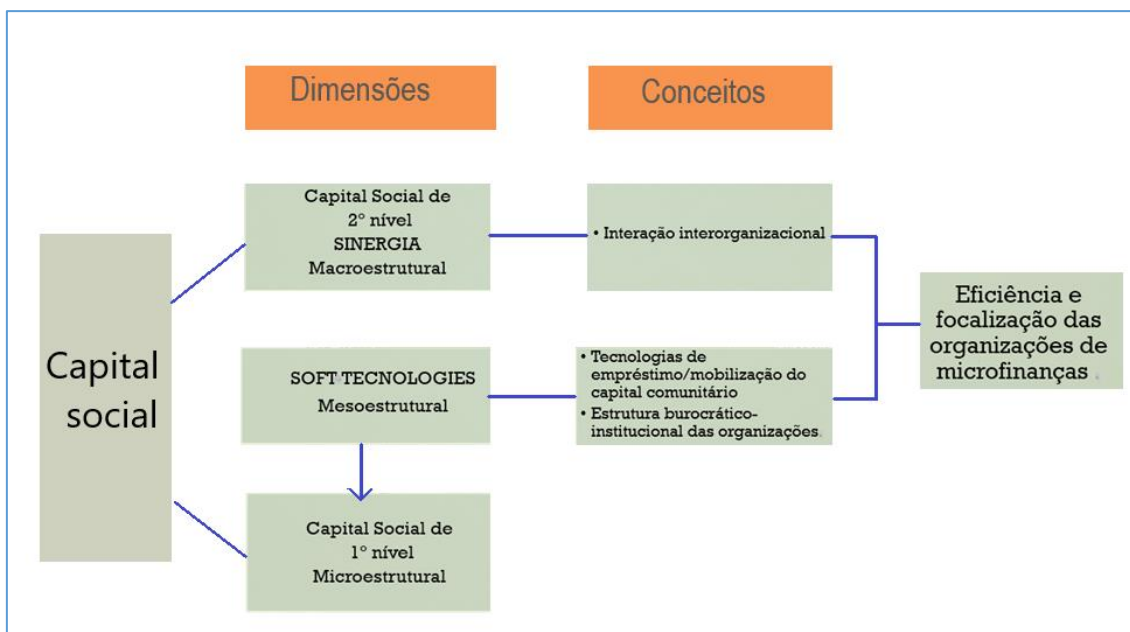


FIGURA 2 – Modelo de análise
 Fonte: Elaboração própria.

Cabe reafirmar que esta pesquisa se centrou na dimensão metodológica e organizativa do microcrédito e, portanto, em um estudo ao nível das organizações, não se propondo a uma pesquisa direta com seu público-alvo. Desta forma, a pesquisa buscou compreender como as organizações mobilizavam o capital social de 1º nível, como se verá na proposta de indicadores abaixo:

QUADRO 3
Indicadores utilizados na pesquisa

CONCEITO	VARIÁVEIS	INDICADOR
Eficiência e focalização	<ol style="list-style-type: none"> 1. Número de clientes por agente de crédito/ produtividade dos agentes. 2. Percentual geral de inadimplência. 3. Total de clientes em carteira. 4. Valor médio do empréstimo por tomador. 5. Proporção de mulheres no total de clientes. 	<i>Ranking</i> de desempenho
Tecnologias de empréstimo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mecanismos utilizados para a captação de clientes. 2. Existência de mecanismos de orientação/ acompanhamento ao cliente. 3. Proporção de clientes ativos atendidos por tecnologias de empréstimo solidárias. 	Disponibilidade de <i>soft technologies</i>
Estrutura burocrático-institucional	<ol style="list-style-type: none"> 4. Formas de regulação utilizadas pela organização. 5. Existência de comitê de crédito. 6. Existência de política de incentivo para agentes de crédito. 7. Formação de agentes de crédito. 	
Capital social de 2º nível	<ol style="list-style-type: none"> 1. Número de organizações públicas e privadas com as quais se relacionou no último ano. 	Rede de organizações de microcrédito e suas parceiras, em Minas Gerais.

Fonte: Elaboração própria.

O conceito de capital social é central no modelo explicativo proposto, como um fator decisivo para o desempenho positivo ou sucesso das organizações e da política pública de microcrédito, voltada principalmente para a economia popular.

Conforme já apresentado, a discussão sobre o desempenho das organizações de microfinanças se dá em torno da questão da sustentabilidade econômica e da abrangência social, ou do desempenho financeiro e do desempenho social. Discutindo esta temática, Rodrigues e Teixeira (2013), Daltro e Santana (2010), Borba (2012), GUTIERREZ-GOIRIA e LEZAMA (2010), Planet Finance Brasil (2008), Ferro-Luzzi e Weber (2006) e Berezo (2005) abordaram e aplicaram os principais indicadores para a análise do desempenho das organizações de microfinanças, utilizados por entidades especializadas como a MicroRate, a MIX, o CGAP e a Planet Rating. Com base nestes estudos e nos objetivos desta pesquisa, parte-se, aqui, de uma definição multidimensional do desempenho das organizações de microcrédito, sendo adotados os conceitos de focalização (que se relaciona ao alcance social) e eficiência (que se

relaciona ao desempenho técnico e operacional da organização).

Diferentemente da maioria dos estudos, esta pesquisa – dados os objetivos, a disponibilidade e a possibilidade de acesso às informações das organizações – não se propôs a realizar uma análise econômico-financeira do desempenho organizacional, que envolve o levantamento de uma série de outros indicadores, como rentabilidade, risco, produtividade e estrutura financeira. Optou-se por avaliar o desempenho, neste trabalho, em termos de eficiência e focalização, tendo a avaliação de políticas sociais como norte. Aqui, focalização é entendida como “a busca do foco correto para se atingir a solução de um problema previamente especificado” (KERSTENETZKY, 2006, p. 569). Nesta situação estudada, o foco deve ser o acesso ao crédito às pessoas pobres, especialmente mulheres. A eficiência refere-se à otimização dos recursos utilizados, ou seja, o melhor resultado possível com os recursos disponíveis.

Para avaliar a eficiência das organizações, foram utilizados três indicadores: 1) a produtividade dos agentes de crédito, correspondendo ao indicador empréstimos ativos por agente de crédito, que denota a relação entre estrutura operacional e resultados; 2) a taxa de inadimplência, que indica a qualidade da carteira de crédito (altas taxas aumentam os custos das organizações, mas, principalmente, impossibilitam seu crescimento); e 3) total de clientes em carteira, como indicador do tamanho que a organização consegue atingir com os recursos disponíveis.

A focalização foi mensurada pelo valor médio do empréstimo por tomador: quanto menor é o valor, maior é a incidência sobre clientes mais pobres, sem capacidade para prestarem garantias colaterais. Outro indicador de focalização utilizado foi a proporção de mulheres na carteira de clientes, considerado na literatura um dos critérios principais, uma vez que as mulheres enfrentam problemas maiores que os homens no acesso aos serviços financeiros.

Foi criada uma medida de desempenho para as organizações, a partir da média geométrica entre estes indicadores de eficiência e focalização, que, após normalizada, permitiu estabelecer um *ranking* de desempenho para as diferentes organizações.

Conforme o modelo de análise já apresentado, a relação entre capital social e desempenho das organizações se dá em uma dimensão macroestrutural (capital social de 2º nível) e microestrutural (capital social de 1º nível), sendo intermediada por uma dimensão mesoestrutural (intraorganizacional), que compreende as *soft technologies* e a estrutura burocrático-institucional das organizações de microfinanças. O conjunto de indicadores propostos pretende apreender as dimensões macro e mesoestrutural.

A dimensão microestrutural, ou seja, do capital social de 1º nível, não será diretamente mensurada, dados os objetivos da pesquisa, mas serão utilizados indicadores que permitam inferir os meios utilizados pela instituição para acionar este capital social comunitário.

Quanto à dimensão mesoestrutural, os indicadores operacionalizam os conceitos de tecnologias de empréstimo e estrutura burocrático-institucional. As tecnologias de empréstimo permitem a mobilização do capital social comunitário e foram avaliadas por indicadores que denotam a capacidade da organização em se inserir na comunidade e estabelecer laços duradouros com os clientes, configurando a chamada parceria. Desta forma, os indicadores utilizados foram: 1) existência de mecanismos não convencionais para a captação de clientes (visita aos clientes, indicações e utilização de redes locais, como igreja, associações de moradores e outros grupos locais) e que permitem a mobilização do capital social comunitário; 2) a existência de mecanismos/ações de orientação/acompanhamento ao cliente (visitas *in loco*, cursos e palestras, dentre outros) que também contribuem para acionar o capital social; e 3) a proporção de clientes ativos atendidos por tecnologias de empréstimo solidárias e que indica a capacidade da instituição em atuar com metodologias não convencionais de empréstimo.

Quanto à estrutura burocrático-institucional, que permite a articulação entre financiamento bancário e as tecnologias de empréstimo, foram pesquisados indicadores relativos a: 4) formas de regulação utilizadas pela organização, que envolve restrições adotadas para a responsabilização dos inadimplentes, prevendo a aplicação de sanções àqueles que não cumprem com os pagamentos; 5) existência de comitê de crédito; 6) política de incentivo para agentes de crédito; e 7) formação para agentes de crédito.

Quanto à dimensão macroestrutural, ou do capital social de 2º nível, para a mensuração das relações interorganizacionais, utilizou-se da Análise de Redes Sociais, como será apresentado mais adiante.

1.3.3 Dados e métodos

Para auxiliar a compreensão do papel do capital social no desenvolvimento atual e na capilaridade das experiências de microcrédito no Estado de Minas Gerais, duas metodologias foram aplicadas ao objeto de pesquisa: 1) diagnóstico da demanda potencial e da oferta de microcrédito produtivo orientado em Minas Gerais; e 2) realização de um estudo comparativo, um *case study* a partir da experiência boliviana.

A demanda potencial de microcrédito no Estado foi dimensionada a partir do conceito de economia popular e operacionalizada por meio de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) Contínua de 2018, cuja metodologia será apresentada no capítulo 3.

O diagnóstico da oferta de microcrédito centrou-se na dimensão organizacional da operação do microcrédito, por meio de uma pesquisa de tipo *survey*, realizada com aplicação de um questionário padronizado ao universo de organizações. O desafio inicial da pesquisa deu-se pelo fato de o número de organizações encontradas ser bem menor que o estimado inicialmente. Por meio da pesquisa de campo, foram identificadas apenas 21 organizações ofertantes de microcrédito no segundo semestre de 2018, como se verá no capítulo 3. Deste total, apenas 14 organizações responderam ao questionário, um universo muito pequeno, possibilitando apenas análises descritivas, ao contrário do que se pretendia, conforme o desenho inicial da pesquisa. Por sua vez, devido à característica eminentemente quantitativa do estudo, não foi possível também aplicar outros métodos quali-quantitativos, uma vez que essa possibilidade não foi pensada inicialmente.

Desta forma, utilizando um questionário padronizado, foram realizadas uma abordagem inicial por telefone e o agendamento da aplicação do instrumento. Esta opção foi considerada a melhor, dada a abrangência territorial das organizações. Foram considerados, como respondente qualificado, o gerente, o presidente ou outro cargo similar da organização de microcrédito.

O questionário contou com questões relativas a: perfil do entrevistado, tipo de instituição, atuação geográfica, produtos oferecidos, estrutura organizativa (pessoal e funções), fontes de captação de recursos, montante de carteira, perfil das operações contratadas e dos clientes, formas de avaliação de risco, inadimplência, taxas de juros e garantias exigidas, política de seleção e formação de agentes de crédito, metodologias de empréstimo praticadas, mecanismos de captação de clientes e atividades de acompanhamento.

O levantamento censitário também buscou investigar a estrutura relacional entre as organizações que atuam no campo do microcrédito, por meio da Análise de Redes Sociais, método que permite a compreensão de uma estrutura social a partir de uma perspectiva relacional, recolocando as relações sociais como a unidade básica da sociedade, formada por padrões de relação de vários tipos e intensidades, em constante transformação.

Para a geração dos dados sociométricos, que permitem a operacionalização da Análise de Redes Sociais, os respondentes foram solicitados a indicar as organizações com as quais sua organização interagiu, de maneira formal ou informal, de modo a viabilizar as atividades de microcrédito, e qual era a natureza destas relações. Para tanto, o questionário contou com questões destinadas a reconstruir as seguintes relações:

- a) Captação de recursos.
- b) Captação de clientes/divulgação do negócio.
- c) Treinamento/orientação metodológica para seus funcionários.
- d) Apoio técnico/assessoria: jurídico e administrativo/financeiro.
- e) Parceria para orientação técnica aos empreendedores.
- f) *Interlocking* de funcionários.

Cada organização entrevistada foi solicitada a indicar até 5 instituições por tipo de relação¹¹. Desta forma, ainda que não permitindo reconstruir a totalidade de vínculos existentes, possibilitou conhecer a estrutura de relações entre as organizações de microcrédito e destas com o Estado e a sociedade civil. O estudo se limitou a analisar como a rede se organiza, não sendo possível medir a relação entre capital social de 2º nível e o desempenho das IMFs (como requeria a hipótese 1), em função do tamanho do universo pesquisado, conforme já apresentado.

Por fim, o cruzamento de informações entre oferta e demanda potencial permitiu avaliar a capilaridade do microcrédito no Estado, fornecendo informações importantes para o planejamento desta política pública.

1.3.4 O estudo comparativo ou *case study*

Esta etapa foi incorporada à pesquisa levando em conta a importância mundial da experiência da Bolívia em microcrédito, considerada um exemplo de sucesso das microfinanças no mundo, com um sistema de microcrédito bastante desenvolvido. De experiências pioneiras, da Accion International nos anos 1980, à regulamentação do primeiro banco comercial dedicado ao microcrédito, o Banco Sol, em 1992, a Bolívia assumiu posição de destaque no movimento de microcrédito.

¹¹ Deve-se levar em conta que, como na maioria dos laços sociais, estamos medindo mais de um tipo de relação entre os mesmos atores e que, portanto, se trata de relações multiplexas.

Dados de dezembro de 2018 da Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero da Bolívia indicam que o setor de microfinanças tem grande representatividade no país: a proporção entre microcrédito e PIB chega a 11,6% e o microcrédito responde por 30% do crédito ofertado pelo sistema financeiro.

Torna-se uma tarefa científica desafiadora entender como este país, pobre e pouco desenvolvido, tornou-se exemplo internacional para o movimento de microfinanças, no que se refere aos aspectos metodológicos e organizacionais. Para tanto, foram realizadas entrevistas em profundidade com representantes das duas associações de instituições de microfinanças mais importantes da Bolívia: a Finrural, que congrega as ONGs, e a Asofin, que congrega as IMFs comerciais. Além destas, foi realizada uma entrevista em profundidade com a instituição financeira de desenvolvimento Idepro e duas profissionais com destacada experiência em microcrédito na Bolívia.

A inserção do caso boliviano neste estudo se deu com base no método comparativo, que envolve a compreensão de duas formas como variantes de um mesmo, o que implica construir uma categoria abrangente em que as duas formas possam ser incluídas, comparadas e contrastadas, aumentando a visibilidade de uma estrutura em contraste com a outra. Este método representa a tentativa de construir conceitos e generalizações a partir de uma dada realidade social, sem desconsiderar a dimensão tempo-espço dos conceitos sociológicos e sua legitimidade e aplicabilidade, evitando generalizações homogeneizantes (BARTH, 2000; BENDIX, 1963).

Para tanto, utilizou-se o *case study* como estudo em profundidade, que, no universo da pesquisa qualitativa, é uma das principais modalidades em Ciências Sociais. Goldenberg (2004) ressalta que o estudo de caso não é uma técnica específica, mas uma análise holística que considera a unidade social estudada como um todo, seja um indivíduo, uma família, uma instituição ou uma comunidade, da qual se reúne o maior número de informações detalhadas, com o objetivo de compreendê-los em seus próprios termos.

Yin (2001) também o considera como uma estratégia de pesquisa abrangente, mas adverte que os estudos de caso devem investigar o objeto preservando-lhe o seu caráter unitário e complexo, bem como suas condições contextuais. Assim, o estudo de caso “investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos” (YIN, 2001, p. 32). Com base nestes apontamentos metodológicos, a análise

comparativa entre as características das *soft technologies* utilizadas nas organizações mineiras e bolivianas será apresentada no capítulo 4 desta tese.

2 AS CONDIÇÕES INSTITUCIONAIS E O MARCO REGULATÓRIO DAS MICROFINANÇAS BRASILEIRAS

As organizações existem em contextos institucionais e respondem a determinadas condições de seu ambiente, o que em grande parte define sua forma e seu funcionamento. Isso significa que é preciso pensar o ambiente no qual as organizações de microcrédito estão inseridas – neste caso, o mercado de microcrédito e a sua regulamentação.

Em termos de intervenções estatais neste mercado, pode-se afirmar que o Estado atuou de forma desenvolvimentista no campo do microcrédito no Brasil, embora, como afirma Evans (1993), o Estado brasileiro combine um perfil tanto predatório como desenvolvimentista¹². Efeitos positivos podem ser associados a esta intervenção, consolidada a partir de 2005, com a instituição da política pública de microcrédito, como atestam os dados sobre a evolução do PNMPO, que mostram o aumento significativo do volume de recursos até 2014.

Não obstante, conforme a própria avaliação do PNMPO apontou, o Estado tem falhado em seu papel de promotor da sinergia na execução da política que apresenta problemas de integração entre as políticas e apoio às organizações de microcrédito.

A investigação aqui proposta partiu da problematização de que, dado o marco regulatório das microfinanças brasileiras, a fraca capilaridade em matéria de microfinanças em Minas Gerais se explica, sobretudo, pela baixa inovação metodológica nos serviços oferecidos (*soft technologies*). O ambiente institucional sozinho não é capaz de alavancar a oferta de microcrédito sem que as organizações disponham de *soft technologies* adequadas.

As características organizacionais e metodológicas da oferta de microcrédito em Minas Gerais, ou seja, como as organizações mineiras respondem às condições institucionais dadas, serão tratadas na análise de dados apresentada no capítulo 3. Por ora, cabe apresentar quais são as condições institucionais para a operação do microcrédito no Brasil e em Minas Gerais e quais foram os avanços do marco regulatório. Não se considera que o marco regulatório não precise ainda ser aprimorado, mas, dado seu avanço, Minas Gerais poderia ter alcançado melhores resultados em

¹² Segundo Evans (1993), a autonomia inserida (dos Estados desenvolvimentistas), no caso do Estado brasileiro, é uma característica mais parcial que global, se limitando a certos “bolsões de eficiência”. A persistência de clientelismos e patrimonialismos tem impedido a construção da coerência corporativa weberiana e a estrutura da elite brasileira torna ainda mais problemática a inserção.

termos de capilaridade do microcrédito, como ocorre com algumas organizações no Brasil que operam com metodologias de proximidade.

2.1 A construção social do mercado de microcrédito: os avanços do marco regulatório brasileiro e o PNMPO

O microcrédito no Brasil não é recente, tendo início no país já na década de 1950, mas a intervenção do Estado neste campo, como política pública, se iniciou apenas a partir do final da década de 1990. Estas intervenções têm contribuído para o desenvolvimento do mercado do microcrédito no Brasil e ampliado o acesso aos serviços.

No Brasil, as diferentes normas relativas ao microcrédito estabeleceram uma regulação do mercado, inicialmente com regras voltadas para o crédito à população de baixa renda, posteriormente para o microcrédito propriamente dito, como crédito para microempreendedores, com foco tanto no consumo como também para atividades produtivas e, mais recentemente, se destinando apenas a atividades produtivas.

A prevalência de diferentes regulamentações atesta que o mercado das microfinanças, incluindo-se aqui o microcrédito, como qualquer outro mercado, não tem seu funcionamento ditado por uma “mão invisível”, mas, pelo contrário, é um espaço socialmente e politicamente construído. Como afirma Carruthers (2009), o papel do Estado é central no desenvolvimento do mercado de crédito, que é influenciado pela capacidade e pelas políticas de Estado. Já segundo Servet (2009), em cada país, a prevalência de uma metodologia de microcrédito depende dos apoios financeiros oferecidos pelos poderes públicos e da imposição de normas regulamentares.

Ainda que se deva a iniciativas da sociedade civil a introdução do microcrédito no Brasil, a abertura da legislação brasileira e a instituição deste campo como política pública, iniciada na virada do século XXI, foi fundamental para a estruturação do mercado de microfinanças no país, como se verá adiante (MICK, 2003).

O início do microcrédito no Brasil se deu no final da década de 1950, com a atuação de Dom Helder Câmara, no Rio de Janeiro, ao criar uma carteira de empréstimos para que pessoas pobres e excluídas pudessem iniciar uma atividade produtiva, iniciativa que veio a se tornar mais tarde o Banco da Providência (BARONE e ZOUAIN, 2007). O próprio banco registra sua atuação com mais de 59 anos de

experiência na redução da desigualdade social e combate à pobreza.¹³ Mas a literatura sobre microfinanças registra mais frequentemente como marco de início do microcrédito no Brasil a implementação, em 1973, em Recife, do Projeto UNO (parceria Accion International e entidades locais), uma ONG especializada em microcrédito e capacitação para trabalhadores de baixa renda do setor informal (SERVET, 2009; e ACCION, 2019).

Nos anos 1980, outras duas experiências surgiram no país: em 1987, a ONG Ana Terra (que mais tarde se tornaria a rede CEAPE – Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos de Pernambuco) e o Banco da Mulher, inaugurado em 1989, na Bahia. A ONG Ana Terra foi a primeira organização a adotar o aval solidário para grupo de empreendedores no Brasil, a partir de experiência da Colômbia (MICK, 2003).

A inflação elevada dos anos 1980 e início da década de 1990 praticamente inviabilizou o surgimento e o desenvolvimento de uma quantidade significativa de experiências. Só em meados da década de 1990, o ambiente macroeconômico do país voltou a favorecer seu desenvolvimento (BARONE e ZOUAIN, 2007). Além disso, até o final dos anos 1990, havia uma lei contra a usura que penalizava a cobrança de taxas de juros acima de 12% anualmente, aplicada aos agentes financeiros não regulamentados (MICK, 2003). O sistema financeiro era bimodal: por um lado, as finanças-camelôs, ilegalizadas, e, por outro, a grande banca de serviços caros e com baixa cobertura social.

As iniciativas governamentais federais, voltadas para o microcrédito, se iniciaram nos anos 1990, quando, sob o Governo de Fernando Henrique Cardoso foi criada a Comunidade Solidária¹⁴ e uma série de legislações foram promulgadas. No âmbito do Comunidade Solidária, os debates sobre alternativas de combate à pobreza e as ações que resultaram dessas discussões foram importantes para que tanto o microcrédito quanto as microfinanças passassem a fazer parte da pauta das políticas públicas no âmbito do Governo Federal (BARONE e ZOUAIN, 2007).

Nesse contexto de retomada do interesse pelo crédito popular, foi criada a Portosol Instituição Comunitária de Crédito, em 1995, a partir de uma experiência inovadora, de articulação entre uma organização pública não-estatal (criada pelo Estado

¹³ BANCO DA PROVIDÊNCIA. 2019. Disponível em: <<https://www.bancodaprovidencia.org.br/>>. Acesso em: 22 nov. 2019.

¹⁴ Instituído pelo Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995, foi um programa vinculado à Presidência da República que teve por objetivo coordenar as ações governamentais voltadas para o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas e, em especial, o combate à fome e à pobreza.

e sob controle da sociedade civil), governo e parceiros internacionais, com obrigação de autossustentabilidade, constituindo-se como um modelo de referência para a expansão do microcrédito até 2002 (MICK, 2003). Duas outras experiências que combinavam grupos de aval solidário e capacitação marcaram esta década: o VivaCred (1996), no Rio de Janeiro, e o Banco do Nordeste, que veio a se tornar o maior programa de microcrédito do país e um dos maiores, em termos de número de clientes e valor total das operações, da América Latina.

Diversas outras experiências foram desenvolvidas nesta década por governos municipais e estaduais, principalmente em torno dos chamados “Bancos do Povo”, que, apesar do nome, eram instituições não financeiras cujo objetivo era estimular a geração de emprego e renda por meio do acesso ao crédito. Como a maioria das demais iniciativas, tiveram dificuldade em operar com sucesso e, gradualmente, foram encerradas. Não foram capazes de atingir escala suficiente, mas seu problema em grande parte se deu devido à instabilidade monetária que devastou o país durante a década de 1980 e o início da década de 1990 (FEIL e SLIVNIK, 2019).

A reprodução do modelo Portosol foi estimulada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) a partir de 1996, no âmbito do Programa de Crédito Produtivo Popular, demonstrando que a estratégia adotada pelo governo para o microcrédito, a partir de então, priorizava as ONGs (ou programas governamentais em parceria com ONGs municipais), para as quais foi oferecido apoio para sua estruturação burocrático-organizacional, para atividades de pesquisa e de divulgação. O esforço do BNDES veio a se fortalecer com a atuação do Comunidade Solidária, culminando nas regulamentações que se seguiram (MICK, 2003).

O processo de abertura da legislação na década de 1990 se deu por meio de dois passos-chave. Em primeiro lugar, a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, criou a figura da OSCIP, facultada para emprestar serviços financeiros alternativos. Em segundo lugar, o Conselho Monetário Nacional, através da Resolução nº 2.627, de 1999, criou a figura da SCM, à qual está permitida a distribuição de lucros aos investidores em microcrédito. No entanto, OSCIPs e SMC¹⁵ não estavam habilitadas para captar poupança e recolher depósitos, condição que permanece até os dias atuais.

Segundo Mick (2003), o mercado de microcrédito no início dos anos 2000, influenciado pelo conjunto de ações implementadas desde 1995 pelo governo, possuía

¹⁵ A denominação deste tipo de organização foi alterada para Sociedade de Crédito ao Microempreendedor e à Empresa de Pequeno Porte (SCMEPP) pela Resolução nº 3.567/08.

uma maior variedade de formatos institucionais, persistindo, principalmente, ONGs, OSCIPs e fundos governamentais, com baixa capilaridade e dificuldade de sustentabilidade. Mas também havia sociedades de crédito, bancos públicos e agências estaduais de fomento, estes dois últimos com marca, capilaridade, *know-how*, infraestrutura e *funding*. Bancos privados e cooperativas apresentavam atuação incipiente, não adotando, porém, a metodologia de microcrédito. Neste período, como também se identificou recentemente, os bancos privados e cooperativas, por um lado, não se dispunham a aventurar-se na adoção de metodologias de crédito não convencionais e, por outro, se esforçavam por manter o *lobby* que lhes garantia reserva de mercado, uma vez que às OSCIPs e sociedades de crédito não era permitido captar poupança e depósitos e, além disso, muitas atividades importantes para os mais pobres permaneceram asseguradas apenas aos bancos e financeiras, como realizar empréstimos não comerciais (crédito ao consumidor, habitacional ou penhor), seguros ou talões de cheque.

Além de atuar no processo de regulamentação, com a edição de resoluções desde a década de 1990, o Banco Central do Brasil (BCB) teve um papel relevante no debate sobre a ampliação do acesso ao sistema financeiro. Esta atuação se intensificou a partir de 2002, com a realização de seminários sobre microcrédito, que, posteriormente, em 2009, foram ampliados para seminários de microfinanças, depois sobre inclusão financeira da população de baixa renda ao sistema financeiro e, mais tarde, passaram a incorporar a educação financeira e a proteção ao consumidor. Entre os anos de 2002 e 2008, foram realizados nove seminários nacionais e dois seminários internacionais (SELA, 2017).

O Governo Lula, partir de 2003, realizou uma mudança importante nos rumos do microcrédito no país, instituindo o microcrédito como política pública, com metodologia específica, bem como disponibilizando *funding* e direcionando os bancos públicos para atuação no setor.

Em termos de legislação, um processo mais robusto de regulação estatal teve início a partir da promulgação da Lei nº 10.735, de 11 de setembro de 2003, que dispôs sobre o direcionamento de parcela dos depósitos à vista, captados pelas instituições financeiras, para operações de crédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores. Estes recursos poderiam ser aplicados com a finalidade de consumo ou para o financiamento de atividades produtivas, o que se alinhava à pretensão do governo, em termos de desenvolvimento social. Essa medida foi adotada

de forma a aumentar o volume de recursos disponíveis para operações de crédito, deixando para uma resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) a definição dos critérios específicos da exigibilidade.

Mas essa abertura se deu, sobretudo, com a edição da Medida Provisória nº 226/2004, que instituía o PNMPO, no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, e, posteriormente, em 2005, quando foi criada a Lei nº 11.110, que instituiu o referido programa. A edição desta lei ocorreu num contexto de atuação de diversas organizações, especialmente as de microcrédito, que passaram a reivindicar junto ao governo a estruturação de um marco regulatório para sua participação como operadoras de política pública, a partir de sua expertise no mercado (BRASIL, 2009).

O PNMPO determinou como objetivos gerais de suas ações: a) incentivar a geração de trabalho e renda entre os microempreendedores populares; b) disponibilizar recursos para o microcrédito produtivo orientado e; c) oferecer apoio técnico às IMPO, com vistas ao fortalecimento institucional destas para a prestação de serviços aos empreendedores populares.

Destinado a microempreendedores populares, formais e informais (com atividades produtivas de pequeno porte e faturamento anual de até R\$ 120 mil), com intuito de gerar trabalho e renda, determinou a utilização de metodologia baseada no relacionamento direto com o empreendedor, por meio de um agente de crédito de uma instituição de microcrédito habilitada. Estabeleceu também parâmetros gerais para execução do PNMPO, definindo como valores máximos de operação o montante de R\$ 15 mil, taxa de juros de até 4% ao mês e taxa de abertura do crédito de até 3% do valor acordado.

Para operar com o microcrédito, a Lei nº 11.110/2005 autorizava três tipos de atores: as IMPOs, agentes de intermediação e organizações financeiras operadoras (IFOs).

Esta regulamentação previa tanto a liberação de recursos de crédito para microempreendedores – por meio do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e de parcela dos depósitos à vista das instituições financeiras – quanto o acompanhamento técnico. “Na esfera institucional, o PNMPO foi concebido como um modelo inovador de política pública, que tem sua estrutura em forma de uma rede composta por organizações autônomas que ingressam no Programa Nacional de Microcrédito por iniciativa própria” (MIGUEL, 2012, p. 10).

O PNMPO trouxe, como política pública, uma nova concepção de microcrédito, tal como vinha sendo conduzida pelo Governo Federal na gestão Lula, numa nova orientação na qual

[...] o atendimento às necessidades financeiras de empreendedores populares tem como objetivo a geração de trabalho e renda, sinalizando aspectos de uma política de desenvolvimento que tem como característica a tentativa de compatibilizar expansão econômica e redução das desigualdades sociais (MIGUEL, 2012, p. 11).

A implementação desta política pública incluiu, além do microcrédito, importantes ações de inclusão financeira que compreenderam: (1) a facilitação da abertura de contas correntes e de poupança (sem cobrança de taxas, procedimento já adotado pelo Crediamigo do Banco do Nordeste) e acesso a instrumentos de pagamentos; e (2) a criação de medidas legais que permitiram a expansão do setor de empréstimos consignados (MICK, 2003).

Em 2011, o Governo Federal relançou o PNMPO, através da Medida Provisória nº 543/2011 (que posteriormente deu origem à Lei nº 12.666/2012), inserido no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria (BSM)¹⁶, com a denominação de Crescer – Programa Nacional de Microcrédito. Neste programa, os bancos públicos federais foram incentivados a operarem o microcrédito com o cliente final, sendo concedido a estes bancos subvenção à taxa de juros, nas operações que faziam uso dos recursos da exigibilidade¹⁷, constituindo a principal inovação da lei. Essa iniciativa possibilitou às instituições financeiras federais ofertarem microcrédito mais barato que outras instituições do país, o que ampliou a oferta e permitiu a entrada de outros bancos públicos federais, além do BNB (FERREIRA JUNIOR, RODRIGUES & SOUZA, 2019). Como se verá pelos dados do programa, de 2011 a 2014 foi o período de maior crescimento do volume de recursos ofertados.

O Crescer continuou a adotar a metodologia do PNMPO, baseada na proximidade com o cliente, privilegiando o relacionamento direto com o empreendedor no local de sua atividade e requerendo o levantamento socioeconômico para a concessão do crédito e acompanhamento pelo agente de crédito durante todo o período do contrato.

¹⁶ Em 2 de junho de 2011, o Governo Federal lançou, por meio do Decreto nº 7.492, o BSM, com o objetivo de superar a extrema pobreza até o final de 2014.

¹⁷ Conforme previsto na Lei nº 10.735, de 11 de setembro de 2003, que dispôs sobre o direcionamento de parcela dos depósitos à vista, captados pelas instituições financeiras, para operações de crédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores.

As operações deste programa privilegiaram empreendedores informais (pessoas físicas), empreendedores individuais e microempresas com faturamento de até R\$ 120 mil anuais.

As mudanças também se deram na disponibilização de *funding*, com a promulgação da Resolução nº 4.000, de 25 de agosto de 2011. A resolução aprimorou as regras da exigibilidade e determinou que, a partir de janeiro de 2012, os bancos múltiplos com carteira comercial, os bancos comerciais e a Caixa Econômica Federal mantivessem aplicados, em operações de crédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores, valor correspondente a, no mínimo, 2% dos saldos dos depósitos à vista captados pela instituição e, também, que parte dos recursos fosse direcionada a operações de microcrédito produtivo orientado, chegando a 80% em julho de 2013. Além disso, permitiu o repasse de recursos entre organizações financeiras para o cumprimento da exigibilidade. Essas mudanças provocaram alteração no perfil da aplicação, que antes era predominantemente destinada a consumo (BRASIL, 2015b). A mesma resolução unificou a taxa de abertura de crédito máxima admitida por lei em operações do gênero, passando a ser de 3%, flexibilizou a exigência de garantias, que ficaram a critério das organizações financeiras e fixou as taxas de juros efetivas em 4% ao mês nas operações de microcrédito produtivo orientado.

É importante destacar, neste percurso, a criação, também em 2011, da Parceria Nacional para a Inclusão Financeira (PNIF), que congregou atores públicos e privados com o objetivo de promover a inclusão financeira da população brasileira. No âmbito desta parceria, foi criado o Plano de Ação para Fortalecimento do Ambiente Institucional, cujo objetivo era fortalecer o ambiente institucional para a inclusão financeira¹⁸, em consonância com os Princípios para Inclusão Financeira Inovadora do G20. Entre as ações específicas a serem implementadas entre 2012 e 2014, se incluiu o microcrédito, sendo apontada a necessidade de se aprimorar o arcabouço regulatório do microcrédito e das instituições de microfinanças, para contribuir com a expansão do microcrédito produtivo no Brasil e fortalecimento do papel das instituições especializadas em microfinanças na inclusão financeira de empreendedores e micro e pequenas empresas (SELA, 2017).

¹⁸ Inclusão financeira compreende o fornecimento de acesso a serviços financeiros para aqueles que não os possuem e o aprimoramento do uso do sistema financeiro para quem participa do circuito financeiro formal (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE, 2017).

Como reconhecido no Plano de Ação para Fortalecimento do Ambiente Institucional – Relatório 2012-2014 e também apontado pelo Global Microscope on Microfinance Business Environment (ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2011), apesar de o Brasil ter avançado em termos normativos, a regulação sobre microfinanças continuava subdesenvolvida, carecendo de uma definição precisa sobre o que poderia ser considerado microcrédito, bem como dos meios de conhecimento da carteira total deste tipo de operação. Desta forma, em 2012, o CMN editou as Resoluções nº 4.152 e nº 4.153, o que possibilitou preencher esta lacuna: a inexistência de definição regulatória de microcrédito, diferenciando-o do crédito para população de baixa renda. A Resolução nº 4.152, em seu art. 2º, definiu microcrédito como

[...] a operação de crédito realizada com empreendedor urbano ou rural, pessoa natural ou jurídica, independentemente da fonte dos recursos, observadas as seguintes condições: I – a operação deve ser conduzida com uso de metodologia específica e equipe especializada; e II – o somatório do valor da operação de microcrédito com o saldo devedor de outras operações de crédito com o mesmo tomador deve ser inferior a três vezes o valor do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, excetuando-se desse limite as operações de crédito habitacional.

§ 1º A metodologia prevista no inciso I do *caput* inclui: I – avaliação dos riscos da operação, levando-se em consideração a necessidade de crédito, o endividamento e a capacidade de pagamento de cada tomador; II – análise de receitas e despesas do tomador, quando se tratar de operação com tomador individual; III – mecanismo de controle e acompanhamento diário do volume e da inadimplência das operações da instituição (BRASIL, 2012a, n.p., grifos da autora da tese).

Como definido nesta resolução, microcrédito é a oferta de crédito para microempreendedores (para consumo ou produção), cujas operações incluem o microcrédito produtivo orientado. O cerne da definição de microcrédito contida na Resolução nº 4.152/2012 é o uso pela instituição concedente de uma metodologia específica de relacionamento com o cliente microempreendedor, aplicada por equipe especializada. Esta definição legal tornou possível padronizar a forma de concessão dessas operações e acompanhar sua evolução para fins de política pública (BRASIL, 2015b).

A Resolução nº 4.153/2012 redefiniu o direcionamento de depósitos à vista captados pelas organizações financeiras para operações de crédito para a população de baixa renda e microempreendedores. A partir desta resolução, o microcrédito produtivo orientado (MPO) passou a ser uma das formas de cumprir a exigibilidade prevista na

Resolução nº 4.000/2011 e, desta forma, microcrédito e cumprimento da exigibilidade através de crédito a microempreendedores¹⁹ se tornaram conceitos conexos, mas nem sempre coincidentes. Para efeito da exigibilidade, foram levadas em consideração as definições de microcrédito (destinado à população de baixa renda em geral e microempreendedor) e de MPO (crédito para microempreendedores e finalidade produtiva) (BRASIL, 2015b).

Com base nestas resoluções, em setembro de 2012, o BCB realizou alterações significativas no Sistema de Informações de Crédito (SCR) que aperfeiçoaram a capacidade do país em registrar adequadamente o tipo e volume das operações de microcrédito:

- a) inseriu, nas Instruções de Preenchimento, uma definição de microcrédito cujo critério fundamental era o emprego, pela instituição operadora, de metodologia específica de relacionamento com o microempreendedor (conforme Lei nº 11.110/05, que institui o PNMPO);
- b) incluiu a modalidade “empréstimo” no registro do microcrédito (antes só havia a modalidade “financiamento”);
- c) criou uma forma de registro para as operações de crédito direcionadas à população de baixa renda e aos microempreendedores que seguiam a Lei nº 10.735/03, regulamentada pela Resolução CMN nº 4.000, de 2011, com as alterações dadas pela Resolução CMN nº 4.153, de 2012.

A inclusão da modalidade empréstimo, ao distinguir empréstimos (que não têm destinação específica) de financiamentos (que têm destinação específica), possibilitou uma melhoria na qualidade da informação sobre o microcrédito. O registro das operações de crédito direcionadas também possibilitou identificar, dentro do SCR, as operações que cumpriam a exigibilidade (BRASIL, 2015b).

As principais resoluções relativas tanto à exigibilidade quanto às demais questões relativas ao microcrédito, bem como as leis pertinentes, são apresentadas sinteticamente no **Quadro 4**, incluindo regulamentações da década de 1990 e as mais recentes, editadas em 2019.

¹⁹ Outra forma de destinar crédito a microempreendedores, dentro de certas condições previstas na norma, com limite de juros, mas fora das regras do PNMPO, pode envolver, por exemplo, crédito pessoal ou recursos de capital de giro (BRASIL, 2015b).

Nº DA LEI OU DA RESOLUÇÃO	CONTEÚDO	SITUAÇÃO
Lei nº 9.790/99	Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como OSCIP e as autoriza a atuar na concessão de crédito.	Em vigor
Resolução nº 2.627/99	Dispõe sobre a constituição e o funcionamento de Sociedades de Crédito ao Microempreendedor.	Revogada
Lei nº 10.735/03	Dispõe sobre o direcionamento de depósitos à vista captados pelas instituições financeiras para operações de crédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores.	Parcialmente revogada
Resolução nº 3.109/03	Primeira resolução do BCB que dispõe acerca da realização de operações de microfinanças destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores.	Revogada
Lei nº 11.110/05	Institui o PNMPO.	Parcialmente revogada
Resolução nº 3.310/2005	Dispõe acerca da realização de operações de microcrédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores. Revogou as Resoluções nº 3.109/03, 3.212/04, 3.220/04 e 3.229/04.	Revogada
Resolução nº 3.422/06	Dispõe acerca da realização de operações de microcrédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores.	Revogada
Resolução nº 3.567/08	Dispõe sobre a constituição e o funcionamento de Sociedades de Crédito ao Microempreendedor e à empresa de pequeno porte.	Revogada
Lei nº 12.666/2012	Altera a Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005, para autorizar a União a conceder subvenção econômica, sob a forma de equalização de parte dos custos a que estão sujeitas as instituições financeiras para contratação e acompanhamento de operações de microcrédito produtivo orientado.	Revogada
Resolução nº 4.000/11	Altera e consolida as normas que dispõem sobre o direcionamento de depósitos à vista captados pelas instituições financeiras para operações de crédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores.	Revogada
Resolução nº 4.152/12	Disciplina as operações de microcrédito por parte das organizações de microfinanças.	Revogada
Resolução nº 4.153/12	Altera a Resolução nº 4.000, de 25 de agosto de 2011, que dispõe sobre a realização de operações de microcrédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores.	Revogada
Resolução nº 4.242/13	Altera a Resolução nº 4.000, de 25 de agosto de 2011, que dispõe sobre o direcionamento de depósitos à vista captados pelas instituições financeiras para operações de crédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores.	Revogada
Resolução nº 4.574/17	Altera a Resolução nº 4.000, de 25 de agosto de 2011, que dispõe sobre o direcionamento de depósitos à vista captados pelas instituições financeiras para operações de crédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores.	Revogada
Lei nº 13.636/18	Dispõe sobre o PNMPO e revoga dispositivos das Leis nº 11.110/2005 e 10.735/2003.	Em vigor
Resolução nº 4.656/18	Dispõe sobre a Sociedade de Crédito Direto (SCD) e a sociedade de empréstimo entre pessoas, disciplina a realização de operações de empréstimo e de financiamento entre pessoas por meio de plataforma eletrônica e estabelece os requisitos e os procedimentos para autorização para funcionamento, transferência de controle societário, reorganização societária e cancelamento da autorização dessas instituições.	Em vigor
Resolução nº 4.713/19	Dispõe sobre as operações de microcrédito, inclusive as de microcrédito produtivo orientado, realizadas pelas instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo BCB, e sobre o direcionamento de recursos para essas operações. Revoga, a partir de 30/6/2019, as Resoluções CMN nº 4.000/2011, 4.152/2012, 4.153/2012, 4.242/2013 e 4.574/2017.	Em vigor
Resolução nº 4.721/19	Dispõe sobre a constituição, a autorização para funcionamento, o funcionamento, as reorganizações societárias e o cancelamento da autorização para funcionamento das Sociedades de Crédito ao Microempreendedor e à Empresa de Pequeno Porte. Revoga a Resolução nº 3.567/08.	Em vigor

QUADRO 4 - Principais leis e resoluções relativas ao microcrédito, da década de 1990 a 2019

Fonte: Elaboração própria.

A análise dessas legislações denota o esforço do Estado em regulamentar a atividade de microcrédito, desde a década de 1990, mas, sobretudo, a partir de 2005, com a instituição de um programa público de microcrédito. Verifica-se um aprimoramento do marco regulamentar, especialmente a partir das normas que determinam o direcionamento de depósitos à vista a operações de microcrédito e que definem microcrédito e sua metodologia, o que contribuiu para a expansão deste tipo de operação no país (BRASIL,2012a). As condições institucionais alteraram-se de um ambiente inicial não regulado e restritivo, no qual predominavam as ONGs, a um ambiente no qual o Estado assumiu a dianteira na oferta e buscou favorecer o papel do microcrédito como instrumento de política social e de inclusão financeira.

Os dados do PNMPO, o programa público de microcrédito implantado desde 2005, indicam uma significativa expansão dos resultados das operações de microcrédito no país, especialmente entre 2011 a 2014, embora esta atividade tenha se desenvolvido menos no Brasil comparativamente a outros países. Os dados a serem apresentados ao final deste capítulo denotam esta expansão e comprovam que as alterações normativas e os incentivos governamentais se mostraram eficientes na promoção da expansão do programa, ainda que os principais operadores sejam os bancos públicos, ensejando um mercado com forte concentração da oferta.

Quanto à concentração de mercado, a partir de 2003, apesar de atuar para impulsionar a entrada dos bancos privados e das cooperativas, o Estado teve papel central na consolidação desta concentração. Primeiro porque desfavoreceu o crescimento das Sociedades de Crédito ao Microempreendedor²⁰, ONGs e OSCIPs ao não permitir a captação de depósitos e poupança por meio destas organizações, o que poderia favorecer sua expansão no mercado. Em segundo lugar, o Estado poderia ter atuado para o fortalecimento dessas organizações, como fez o BNDES na década de 1990, por meio de ações de apoio à estruturação burocrático-organizacional. Em terceiro lugar, porque não estabeleceu, como aconteceu na Bolívia, por exemplo, um marco regulatório específico para ONGs/OSCIPs, incluindo, inclusive, a possibilidade de sua regulação pelo BCB.

Uma política de microcrédito não deve ser pensada a partir da escolha por modelos institucionais mais adequados, mas deve considerar que cada um deles

²⁰ A partir de 2008, passaram a se chamar SCMEPP.

apresenta limites e possibilidades, podendo as organizações atuar de forma complementar em diferentes nichos de mercado.

A avaliação de Mick (2003, p. 97) para o mercado de microfinanças em 2002 parece se estender até os dias atuais:

As opções políticas – e não apenas as de governo – interferiram diretamente na conformação da institucionalidade do mercado de microcrédito no Brasil. A capacidade de ação política do sistema financeiro pode ter influenciado o espírito da legislação restritiva para o setor, que complementou as transformações na regulamentação do sistema financeiro nacional sistematicamente implementadas desde o Plano Real, em 1994.

Ainda assim, são inegáveis os avanços obtidos de 2003 a 2014, a partir da atuação desenvolvimentista do governo na política de microcrédito, cuja regulamentação tornou o ambiente institucional bastante favorável à sua expansão, garantindo, sobretudo, a utilização de uma metodologia de proximidade, visando a superar as práticas tradicionais do mercado financeiro, que, *a priori*, “criam um *trade-off* entre focalização e eficácia” (MICK, 2003, grifo do autor).

Feil e Slivnik (2019), avaliando o microcrédito no Brasil, apontaram que o setor no país difere de quase todos os outros no mundo, pois depende, em grande parte, do financiamento público e da direção estratégica do Estado. Segundo eles, o Brasil, sob o Governo Lula, optou por seguir seu próprio caminho não neoliberal em direção à inclusão financeira, ignorando todas as recomendações mundiais contrárias à intervenção estatal e aos subsídios. Desta forma, a experiência brasileira não aderiu ao modelo neoliberal de “melhores práticas” e, nesse sentido, foi amplamente ignorada e recebeu muito pouca publicidade da indústria global de microcrédito, apesar dos progressos realizados na expansão do setor.

Para estes autores, a experiência brasileira pautou-se por uma conjugação de iniciativas que promoveram um ciclo virtuoso da economia a partir de 2003, impulsionado pelo crescimento do salário mínimo, junto com a estabilidade macroeconômica, políticas básicas de transferência de renda, inclusão social e aumento da oferta de microcrédito, com forte papel do Estado como promotor de crescimento econômico e planejamento de longo prazo. O microcrédito se tornou uma parte importante do sistema financeiro em um cenário de rápido crescimento econômico, com o objetivo específico de servir como uma política de distribuição de renda.

Mas por que as operações não cresceram mais significativamente, ou por que o

microcrédito no Brasil não alcançou maior capilaridade? Uma avaliação do programa tentou responder a esta pergunta, e os seus resultados subsidiaram as mais recentes intervenções no campo do microcrédito no Brasil.

2.2 Um ponto de inflexão? A avaliação do PNMPO e as mudanças recentes na condução da política de microcrédito

A política pública de crédito no país, inserida num contexto de uma gestão econômica de inspiração social-democrata (pelo menos de 2003 a 2014), possibilitou um maior acesso não só ao microcrédito, como ao crédito de forma geral, com impactos sociais e econômicos. Segundo o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (2014), o crédito na economia brasileira desempenhou um papel fundamental para a rápida reação do país frente à crise econômica mundial, contribuindo para um bom nível de crescimento no período que vai da crise internacional de 2008 a 2013, considerando todas as políticas de crédito, mas, especialmente, o crédito com recursos direcionados²¹. Os bancos públicos foram instrumentos fundamentais de política econômica, primeiro, a partir de 2008, em função da determinação do governo de utilizá-los para ampliar o crescimento do crédito numa política anticíclica e depois, de 2012 em diante, na tentativa de redução do *spread* bancário²² no Brasil.

No que concerne especificamente ao microcrédito, como demonstrado, o Brasil empreendeu uma série de esforços em termos de regulamentação e investimentos públicos na política de microcrédito, primeiro com o lançamento do PNMPO, em 2005, e, posteriormente, com o seu relançamento em 2011, o que promoveu um aumento progressivo do montante de recursos concedidos até 2014.

A partir de 2015, num contexto de agravamento da recessão, o governo retirou a subvenção econômica aos juros, o que, possivelmente aliado ao aumento da dívida das famílias e inadimplência, e do aumento geral da taxa de juros, refletiu na retração do mercado de microcrédito (BRASIL, 2015b; CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO, 2016; ECONOMIST

²¹ Os créditos com recursos direcionados são aqueles que as organizações devem, obrigatoriamente, aplicar em determinadas linhas em função de leis ou regulamentações, como, por exemplo, crédito imobiliário, rural e microcrédito.

²² *Spread* bancário é a diferença entre a remuneração que o banco paga ao aplicador para captar um recurso e o quanto este banco cobra para emprestar o mesmo dinheiro.

INTELLIGENCE UNIT, 2017), como será apresentado na seção 2.4, que trata dos dados relativos ao volume de recursos operados pelo PNMPO. Além das dificuldades financeiras que o país atravessava, justificando uma retirada da subvenção aos juros, havia críticas ao Crescer, que teria gerado um ambiente de concorrência desigual entre as organizações operadoras de microcrédito, privilegiando as instituições públicas federais em relação às instituições privadas e às OSCIPs.

Neste mesmo ano, decorridos quase dez anos de criação do PNMPO, o Ministério do Trabalho, em parceria com a Universidade de Brasília (UnB), implementou dois importantes projetos de pesquisa para avaliação e aperfeiçoamento do programa: o primeiro, intitulado “Microcrédito produtivo orientado: inovações de tecnologia social e aperfeiçoamento de política”, concluído em 2015, e o segundo, denominado “Boas práticas de integração entre políticas de microcrédito e ações do sistema público de emprego, trabalho e renda”, finalizado em 2017.

No primeiro projeto, foram avaliados os resultados, o alcance regional do programa e o desempenho dos diversos tipos de organizações que o operavam. As pesquisas de campo envolveram atores do governo, de bancos oficiais, entidades de microcrédito, agentes de microcrédito e os tomadores de empréstimos. Os resultados da pesquisa quantitativa, a partir de dados do 2º semestre de 2014, forneceu informações sobre estrutura de funcionamento, recursos humanos, produtos oferecidos, contratações realizadas, práticas da operacionalização das atividades de microcrédito e, por fim, uma avaliação dos instrumentos que integram o PNMPO.

O relatório final do primeiro projeto, intitulado “A política e a atividade de microcrédito como instrumentos de geração de trabalho e renda e inclusão produtiva” (RUAS *et al.*; 2015) é enfático ao afirmar que, na visão dos participantes do estudo, a principal barreira para a expansão do microcrédito no Brasil é o alto custo das operações, em decorrência da metodologia de microcrédito produtivo orientado, que conta com a figura do agente de crédito, que torna onerosa a atividade, desestimulando as instituições financeiras a serem mais atuantes. A falta de capilaridade do microcrédito e a insuficiência de direcionamento dos recursos para esta atividade seriam, então, consequências de uma onerosa metodologia.

Faltou ao documento problematizar a questão. Da forma como foi apresentado, o relatório deixa entender que a solução se tornou o problema, ou seja, o modelo MPO, a metodologia que no mundo todo se consagrou como a forma de ofertar crédito à população de baixa renda, se torna o empecilho à expansão do microcrédito. Ainda que

no documento se admita que há necessidade de regulamentar a função do agente de crédito, capacitar e ampliar a oferta deste profissional, bem como se reconhece que os bancos privados teriam dificuldade em operar a atividade por falta de *expertise*, reforçando a importância da questão metodológica, a ideia de redução de custos, que posteriormente será apresentada pelos legisladores como necessidade de flexibilização, parece apontar para a transformação do MPO em um crédito tradicional, a menos que as discussões futuras apontem para soluções ainda não apresentadas pelo debate público. Ademais, o documento não esclarece que metodologia seria esta, capaz de produzir os efeitos desejados de diminuição dos custos e democratização de acesso ao crédito aos mais pobres, uma vez que a literatura demonstra que os melhores resultados são atribuídos à atuação dos agentes de crédito e sua capacidade de mobilização do capital social comunitário.

O relatório reconhece um ponto fundamental que se refere às dificuldades contextuais decorrentes dos modelos institucionais regulamentados para a operação de microcrédito no país. Como apontam também outros estudos, os bancos públicos são os que apresentam maiores vantagens organizacionais, com condições favoráveis para a captação de recursos em contraposição à situação de SCMs e OSCIPs, que apresentam grandes dificuldades quanto a este aspecto, devido ao impedimento de captar depósitos junto ao público. Sobre esta questão Gonzalez, Porto e Diniz (2017) apresentam uma questão não mencionada no relatório, que se refere à capacidade dos bancos públicos de acionar o capital social de segundo nível, apresentando condições mais favoráveis para articulação com políticas públicas e influência no processo decisório do governo e na legislação do microcrédito, ao contrário das SCMs e OSCIPs, que possuem baixo poder de influência e articulação com os órgãos governamentais para tornar suas regulamentações jurídicas mais favoráveis à sua atuação no segmento do microcrédito.

As avaliações não tocam em outro ponto central, de que as limitações legais à OSCIPs e SCMs no mercado de microfinanças brasileiro têm se dado no sentido de dividir o mercado e evitar a concorrência. Essa discussão é apresentada por LOBO (2014), que afirma que, principalmente no Governo Lula, acreditou-se que aumento do *funding* para as operações de microcrédito bastaria para garantir maior participação das entidades no mercado, desconsiderando que o problema da insuficiência da oferta talvez estivesse na estrutura das instituições de microfinanças e nos impedimentos legais para a expansão de seus serviços, tais como possibilidade de captar depósitos e de diversificar portfólio de produtos. Enfim, evoluir para bancos de varejo especializados

em microfinanças, como aconteceu em países da América Latina considerados modelo em microfinanças, como Peru e Bolívia (SOARES, 2014).

Não é mencionado no relatório também o fato de que, no mercado de crédito, como em qualquer outro, as organizações, em especial os bancos privados, optam por produtos que tenham menores custos de oportunidade²³. O custo de oportunidade do microcrédito é mais elevado, se comparado a outros produtos financeiros que os bancos privados podem oferecer, o que leva a uma escolha das organizações por produtos de menor custo de oportunidade, em detrimento do microcrédito, incidindo na baixa capilaridade deste produto. Ou seja, os bancos privados escolhem não apenas ganhar, mas ganhar muito.

O documento adota uma avaliação do mercado e da política de microcrédito muito tendenciosa, favorecendo o ponto de vista do operador e de seus interesses de mercado (especialmente os bancos), não problematizando as relações de poder e as questões políticas que envolvem sua estruturação.

Voltando à questão metodológica, na temática de “Aperfeiçoamento dos instrumentos de política para fortalecimento da atividade de microcrédito no Brasil”, os pesquisados mencionaram como inovações necessárias: o desenvolvimento de novas metodologias de microcrédito para a focalização da política e de metodologias que favoreçam a disponibilização de crédito para abertura de novos negócios (sem a exigência de que o negócio opere por, no mínimo, seis meses para ter acesso ao crédito) e que permitam ao tomador ascender do microcrédito para outras linhas de financiamento.

Na mesma linha, entendendo que as ações de orientação no microcrédito estão mais voltadas à educação financeira, caberia à política articular ações de educação e capacitação empresarial. Além disso, destaca o documento, devem ser desenvolvidas políticas de fomento ao cooperativismo e ao associativismo, uma vez que é muito difícil acreditar que os empreendedores isoladamente conseguirão tornar seus negócios sustentáveis.

De forma a contribuir com essa discussão metodológica, o segundo projeto de pesquisa, “Análise de boas práticas de integração entre políticas de microcrédito e o

²³ O custo de oportunidade compreende o que uma organização deixa de obter devido à escolha por uma determinação ação. Por exemplo, o BCB arca com o custo de oportunidade de elevar os juros para combater a inflação, uma vez que esta medida inibe o consumo e os investimentos. Portanto, prioriza o controle inflacionário em vez do crescimento econômico mais elevado. Os bancos privados, em geral, escolhem os produtos mais rentáveis e estão acostumados às mais altas taxas de lucro, num país onde o *spread* bancário é um dos mais altos do mundo, sendo cerca de 1/3 do total deste *spread* o seu lucro.

sistema público de emprego, trabalho e renda”, cujos resultados são discutidos em Marinho (2017), teve como objetivo discutir boas práticas de microcrédito e metodologias para o público de baixa renda. Foram realizadas pesquisas qualitativas e quantitativas junto aos beneficiários do programa, agentes de crédito e gestores. Foi também realizado um aprofundamento da caracterização e análise da informalidade e empreendedorismo no país, tendo em vista uma estimativa do público potencial para o PNMPO. A pesquisa envolveu ainda a criação de um banco virtual de informações sobre políticas e atividades de microcrédito no Brasil, que ainda não está em funcionamento. Como atividade deste projeto também foi promovido um Seminário Nacional de Microcrédito, para apresentar e debater, junto a um público especializado, os resultados da pesquisa.

Com relação às boas práticas de metodologias de microcrédito, foram analisadas as metodologias de microcrédito produtivo orientado das OSCIPs que integram a Abcred e do Programa Crediamigo, operado pelo Banco do Nordeste do Brasil. Desta forma, o estudo reforça que as referências para a oferta de microcrédito são as instituições que mobilizam capital social, ou seja, que atuam com foco no trabalho de proximidade com o cliente, por meio do agente de crédito e de um conjunto de ações de captação, orientação e acompanhamento ao cliente.

Os programas de boas práticas de experiências regionais selecionados foram os operados pelas instituições congregadas pela Associação das Instituições de Microcrédito e Finanças da Região Sul do Brasil (Amcred) em Santa Catarina, pelo Programa Gaúcho de Microcrédito do Banrisul e pelo Desenbahia. Tais programas caracterizam-se tanto pela disponibilidade de *soft technologies* e estruturas burocráticas nestas organizações como na mobilização social de capital social de segundo nível, uma vez que a inovação apontada que garante o sucesso das iniciativas passa pela integração entre políticas de microcrédito e ações do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, formação de redes de apoio às instituições de microcrédito e na prática de metodologias de microcrédito para a população mais vulnerável (de baixa renda ou beneficiária de programas de transferência de renda do Governo Federal).

As conclusões do estudo apresentam aspectos importantes também quanto à atuação dos governos estaduais. A partir da experiência dos três Estados (Santa Catarina, Bahia e Rio Grande do Sul), associou-se o sucesso das iniciativas à instituição de programas estaduais de microcrédito, como no caso do Programa Gaúcho de Microcrédito, do Programa Juro Zero (Santa Catarina) e do Programa de Microcrédito

Credibahia e no envolvimento de prefeituras, secretarias de Estado, agências de fomento e a iniciativa privada.

Como se verificará, a partir das mudanças mais recentes no marco regulatório brasileiro de microcrédito, muitos avanços foram construídos a partir da discussão pública promovida no processo de realização destas pesquisas, como a construção de um sistema de informação, a necessidade de investimentos em regulamentação e capacitação de agentes de crédito, o aumento da renda bruta anual para as operações e a necessidade de focalização da política, de ampliação do *know how* e de trocas de experiências com outros países. Uma fragilidade deve-se ao peso atribuído à percepção dos diferentes agentes quanto ao custo oneroso da metodologia e à necessidade de redução deste custo. Não que isto não deva ser discutido e almejado, mas, da forma como foi colocado (e pouco problematizado), abriu caminho para uma proposta de flexibilização metodológica que não coaduna com o que atestam as boas práticas de microcrédito.

A questão central, como se defende nesta tese, é que as organizações brasileiras (e as mineiras, como se verá no capítulo 3) não dominam e não aplicam a metodologia de créditos solidários (a pesquisa indicou que apenas 30% das organizações pesquisadas no Brasil a adotam) e que, nesta medida, não estão aptas a ampliar suas carteiras, em um mercado voltado aos empreendedores populares que demandam mobilização de capital social em vez de garantias reais para sua oferta. Ou seja, o debate precisa se fortalecer em torno da afirmação de que microcrédito é questão de método.

Ao que parece, os anseios de parte dos atores expressos na avaliação do PNMPO pautaram uma inflexão na política de microcrédito, ou seja, uma mudança de rumos que já vinha se desenhando com a retirada da subvenção aos juros em 2015 e que se consolidou no contexto das transformações políticas vivenciadas pelo país com a mudança de governo, ocorrida a partir de agosto de 2016.

2.2.1 Modernização e flexibilização em pauta: mudanças recentes no PNMPO

As mudanças mais recentes na legislação para a operação do microcrédito no Brasil se pautaram na busca de redução de custos das operações e na focalização e integração da política com outras políticas sociais. Em 2017, a Resolução nº 4.574, que alterou o art. 7º da Resolução nº 4.000/11, modificou novamente as regras de destinação dos 2% dos depósitos à vista que as instituições financeiras devem aplicar ao

microcrédito. De acordo com esta resolução, os saldos das operações de microcrédito produtivo orientado poderiam ser multiplicados por dois na hora de avaliar o cumprimento da exigência mínima de 2%, para as operações contratadas a partir de 1º julho de 2017. O fator de multiplicação, segundo o BCB, deveria incentivar as instituições financeiras a direcionar a oferta de microcrédito para o público de renda mais baixa, aumentando as oportunidades de ocupação produtiva dos beneficiários dos programas de assistência social.

Outra intervenção recente do Governo Federal no mercado de microcrédito se deu com a promulgação da Lei nº 13.636, de 20 de março de 2018, que dispôs sobre o PNMPO e revogou dispositivos das Leis nº 11.110, de 25 de abril de 2005, e 10.735, de 11 de setembro de 2003.

A medida integrou as ações do Programa Progredir, que tem entre seus objetivos incentivar o empreendedorismo e promover a independência das famílias de microempreendedores individuais (MEI) inscritas no Cadastro Único, principalmente os MEIs beneficiários do Programa Bolsa Família. A nova lei aprovada provocou as seguintes alterações na legislação anterior:

a) possibilitou ao programa contar com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Centro-Oeste, do Norte e do Nordeste, resguardadas as prerrogativas constitucionais de suas áreas de atuação;

b) atribuiu ao Ministério do Trabalho a incumbência de habilitar para o programa somente as OSCIPs, uma vez que a habilitação atualmente prevista para a atuação das instituições financeiras que operam o programa, já está sob regulação do BCB;

c) ampliou as competências do Ministério do Trabalho para melhorar a avaliação do PNMPO e o monitoramento das entidades operadoras;

d) instituiu o Conselho Consultivo do PNMPO em substituição ao Comitê Interministerial, e criou o Fórum Nacional de Microcrédito;

e) atualizou os limites de renda ou receita bruta anual para enquadramento das pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividade produtiva para até R\$ 200 mil.

f) incluiu as *fintechs*²⁴ e os agentes de crédito, constituídos como pessoas

²⁴ O termo *fintech* é resultado da junção das palavras *financial* (financeiro) e *technology* (tecnologia). As empresas *fintechs* são, em geral, *startups* que desenvolvem inovações tecnológicas voltadas para o mercado financeiro. CONEXÃO FINTECH. 2020. Disponível em:

jurídicas nos termos do Cadastro Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), entre as entidades autorizadas a participar do PNMPO, sob a responsabilidade de bancos públicos ou comerciais;

g) incluiu a possibilidade de utilização de outras formas de orientação, além da orientação presencial.

Um aspecto positivo na nova legislação se refere à ampliação das competências do então Ministério do Trabalho para melhorar a avaliação do PNMPO e o monitoramento das entidades operadoras, com a possibilidade de criação da sinergia entre Estado e sociedade na operacionalização do microcrédito. Esta possibilidade de sinergia se abre com a criação de um Conselho e do Fórum Nacional de Microcrédito, voltado para o diálogo entre sociedade e Estado, com o objetivo de aperfeiçoar continuamente a política de microcrédito.

O cerne do PNMPO continua a ser o microcrédito produtivo orientado, como crédito concedido para financiamento das atividades produtivas e com metodologia específica. Contudo, a lei deixa para um regulamento, a ser editado, a metodologia a ser adotada, observada a preferência do relacionamento direto com os empreendedores (não a obrigatoriedade, como na legislação anterior), abrindo espaço para o uso de tecnologias digitais e eletrônicas que possam substituir o contato presencial, ainda que a lei prescreva que o primeiro contato com os empreendedores, para fins de orientação e obtenção de crédito, dar-se-á de forma presencial.

Na Medida Provisória (nº 802, de 26 de setembro de 2017) que deu origem à nova lei, a exposição de motivos apresenta que a proposta foi elaborada no intuito de modernizar a legislação, simplificar processos e incluir a possibilidade de utilização de novas tecnologias no processo de orientação dos beneficiários de microcrédito, de forma a reduzir os custos operacionais que envolvem a concessão de financiamento.

O argumento central é que há no país uma insuficiência de direcionamento dos recursos para o microcrédito, devido aos altos custos das operações de empréstimo ocasionado pela legislação anterior. Segundo apresentado, a flexibilização no processo de orientação permitirá aumentar o volume de empréstimos e reduzir essa insuficiência de direcionamento.

Posteriormente, a esta nova lei, o CMN do BCB aprovou as Resoluções nº 4.656 e nº 4.657, ambas de 2018, que beneficiaram as operações das *fintechs*. Até então, estas empresas eram consideradas correspondentes bancários (conforme Resolução nº 3.954, do BCB) e operavam por meio de parcerias com bancos, que mediavam as operações de crédito. Se optassem por não estabelecer parcerias, teriam que iniciar um longo processo para se constituírem como instituições financeiras, atendendo os mesmos requisitos que grandes bancos quanto a estrutura organizacional e apresentação de resultados para o BCB, por exemplo.

Com a instituição destas normas, passou a ser possível às *fintechs* eliminar os intermediários e atuar como a SCD e a Sociedade de Empréstimo entre Pessoas (SEP), caracterizadas assim como instituição financeira, podendo conceder crédito com recursos próprios e manter contas de pagamento para os clientes.

Especificamente com relação às *fintechs* de crédito, autorizadas como SEP e SCD, além do empréstimo e financiamento entre pessoas e do crédito direto, podem prestar apenas os seguintes serviços: I) análise de crédito para clientes e terceiros; II) cobrança de crédito de clientes e terceiros; III) atuação como representante de seguros, em algumas modalidades; e IV) emissão de moeda eletrônica.

Deve ficar claro que, apesar de poderem se transformar em instituições financeiras, as *fintechs* não são bancos, nem mesmo bancos digitais²⁵. Embora com aparência de “bancos digitais”, as *fintechs* funcionam de forma diferente, uma vez que podem oferecer apenas os serviços acima mencionados. Sem a migração, as *fintechs* continuam a atuar como correspondentes bancários.

De acordo com a última edição do Radar FintechLab, o Brasil chegou ao final do primeiro semestre de 2018 com um total de 453 *startups* financeiras em operação, o que representa um crescimento de 23% no montante, que era de 369 empresas no final de 2017. A maior parte (26%) é especializada em pagamentos, seguida pelas áreas de Gestão Financeira (17%) e Empréstimos (17%). Após um ano da nova legislação, apenas 4 *fintechs* obtiveram aval do BCB para operarem como instituição financeira²⁶.

²⁵ Bancos digitais ou virtuais são organizações financeiras autorizadas pelo BCB a atuarem como bancos, mas que desenvolvem todas as suas atividades por meio *on-line*.

²⁶ KASTNER, Tássia. Após um ano. Só quatro *fintechs* obtêm aval do BC para virar instituição financeira. *Folha de S.Paulo*, 21 abr. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/04/apos-um-ano-so-4-fintechs-obtem-aval-do-bc-para- virar-instituicao-financeira.shtml>>. Acesso em: 05 fev. 2019.

Como aponta a MICRO FINANCE EXCHANGE (2020, n.p.)²⁷, “para aqueles que se concentram na inclusão financeira, é difícil saber com certeza se as *fintechs* podem cumprir sua promessa de atender às necessidades dos carentes de recursos financeiros”, o que significa que os resultados da expansão das *fintechs*, suas possibilidades e seu impacto ainda são desconhecidos.

Neste processo de regulamentação, foi também editada a Resolução nº 4.713/2019, que consolidou e reorganizou as normas relativas ao microcrédito, revogando a Resolução nº 4.000/2011 e suas numerosas alterações, as Resoluções nº 4.152/2012, 4.153/2012, 4.242/2013 e 4.574/2017. Essa nova resolução regulamentou as operações de microcrédito, inclusive as de microcrédito produtivo orientado, realizadas pelas instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo BCB e sobre o direcionamento de recursos para essas operações. As alterações legais podem ser assim resumidas:

I – ampliação da renda bruta anual do tomador;

II – flexibilização da metodologia específica do microcrédito, com a possibilidade de acompanhamento do tomador de forma não presencial, exceto no primeiro contato, que deve ser feito presencialmente;

III – exclusão do crédito para consumo do âmbito do microcrédito;

IV – criação de uma lista única de entidades autorizadas a operar no PNMPO, seja como operadores diretos, seja como repassadores de recursos a outras instituições.

Verifica-se, nesta resolução, uma definição mais simplificada do microcrédito, que passa a incluir apenas duas características, o tipo de atividade e o público-alvo. Assim, considera-se microcrédito a operação de crédito realizada para financiamento de atividades produtivas de pessoas naturais ou jurídicas com receita bruta anual de até R\$ 200 mil, sendo excluído do conceito de microcrédito o crédito para consumo, que até então figurava como tal. Isto também altera o conceito de microcrédito produtivo orientado, que passa a ser “uma espécie do gênero microcrédito, e não uma modalidade alternativa” (BRASIL, 2019a).

A resolução estabelece ainda as exigências para que uma operação de microcrédito seja classificada como microcrédito produtivo orientado: a) uso de

²⁷ Organização sem fins lucrativos que fornece dados e informações de mercado sobre provedores de serviços financeiros que atendem a populações de baixa renda em todo o mundo. MICRO FINANCE EXCHANGE – MIX. 2020. Disponível em: <<https://www.themix.org>>. Acesso em: 22 jan. 2020.

metodologia específica de concessão e controle; b) acompanhamento por profissional especializado; c) taxa de juros efetiva máxima de 4% ao mês; d) valor máximo da taxa de abertura de crédito de 3% do valor do crédito concedido, vedada a cobrança de quaisquer outras taxas ou despesas; e) prazo da operação não inferior a 120 dias, sendo admitidas contratações por prazo menor, desde que não inferior a 60 dias, caso em que os limites para as taxas de abertura de crédito deverão ser reduzidos na mesma proporção; f) somatório dos saldos devedores das operações de microcrédito produtivo orientado do tomador, na mesma instituição financeira, não superior a R\$ 21 mil; e g) somatório dos saldos devedores das operações de crédito do tomador contratadas no âmbito do Sistema Financeiro Nacional (SFN), exceto as operações de crédito habitacional, não superior a R\$ 80 mil.

A Resolução nº 4.713 definiu ainda que os bancos comerciais, os bancos múltiplos e a Caixa Econômica Federal devem manter aplicado em operações de microcrédito produtivo orientado valor correspondente a, no mínimo, 2% da média dos saldos dos depósitos à vista captados pela respectiva instituição financeira, sendo que esta, de acordo com a Circular nº 3.935, deve fornecer ao BCB informações contábeis para o registro das operações de crédito e para aferição do cumprimento do direcionamento nessas operações. Desta forma, esta resolução destina a totalidade deste montante (2%) a operações de microcrédito produtivo orientado e não 80% deste total, como previa a Resolução nº 4.000/2011.

Em consonância com a Lei nº 13.636/2018, a resolução permite a flexibilização da metodologia específica do microcrédito, com a possibilidade de acompanhamento do tomador de forma não presencial, exceto no que diz respeito ao primeiro contato, que deve ser feito presencialmente. O profissional especializado deverá, previamente à primeira concessão de crédito, estabelecer contato no local onde é executada a atividade econômica ou em local de conveniência do tomador, realizar análise socioeconômica do tomador e prestar orientação sobre o planejamento do negócio, podendo os demais contatos serem realizados de forma não presencial.

Nos termos dessa resolução, a metodologia específica a ser adotada na operação do microcrédito produtivo orientado compreende: I) avaliação dos riscos da operação, levando em consideração a necessidade de crédito, o endividamento e a capacidade de pagamento de cada tomador; II) análise de receitas e despesas do tomador; e III) mecanismo de controle e acompanhamento diário do volume e da inadimplência das operações realizadas. Desta forma, o foco da metodologia a ser adotada é apenas quanto

à capacidade de pagamento e adimplência dos tomadores de crédito, sendo a necessidade de visita do agente de microcrédito limitada ao primeiro contato com o cliente. Para um mercado de oferta tradicional de microcrédito, no qual se adotam, principalmente, as garantias reais como condição para o crédito, este tipo de metodologia se sustenta. Contudo, o que se verifica é que os maiores operadores de microcrédito não abandonam o contato direto com o empreendedor e mais, sua principal metodologia, o crédito solidário, se baseia, justamente, na proximidade com o cliente, o que os permite ampliar seu alcance através da utilização de garantias sociais (como ser verá no capítulo 3).

A mais recente mudança na legislação e, de fato, a mais decisiva em termos de flexibilização metodológica, se deu com a edição da Medida Provisória nº 905/2019, que institui o Contrato Verde-Amarelo. A medida provisória, na tentativa de estimular o microcrédito, favorecendo o empreendedorismo e reduzindo o desemprego, alterou artigos da Lei nº 13.636/2018. Pelas novas regras, o PNMPO passa a ser executado pelo Ministério da Economia, no âmbito da Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade. Uma importante mudança foi realizada quanto à definição de microcrédito produtivo orientado, cuja metodologia previa a preferência pelo relacionamento direto com empreendedor. A nova redação dada pela medida provisória define que

[...] considera-se microcrédito produtivo orientado o crédito concedido para financiamento das atividades produtivas, cuja metodologia será estabelecida em ato do Conselho Monetário Nacional, admitida a possibilidade de relacionamento direto com os empreendedores ou o uso de tecnologias digitais e eletrônicas que possam substituir o contato presencial, para fins de orientação e obtenção de crédito (BRASIL, 2019b, n.p.).

Além de claramente abandonar a metodologia de proximidade, passando sua adoção de “preferência” para “possibilidade”, foi retirada a exigência de que o primeiro contato com os empreendedores, para fins de orientação e obtenção de crédito, ocorra de forma presencial. Mantem-se, entretanto, que as operações de crédito no âmbito do PNMPO poderão contar com garantias, em conjunto ou isoladamente, de aval, inclusive o solidário, de contrato de fiança, de alienação fiduciária ou de outras modalidades e formas alternativas de garantias, o que se torna pouco fecundo, uma vez que modalidades alternativas de garantias em geral adotam o contato direto com os empreendedores em sua implementação.

Um avanço da medida provisória foi a determinação de que o CMN aumente o percentual da exigibilidade de 2% para 3% e estabeleça algum custo aos bancos que não destinarem o recurso ao microcrédito. A medida provisória também ampliou os limites de enquadramento dos beneficiários para requisitar o MPO. O teto foi de R\$ 200 mil para R\$ 360 mil de faturamento bruto anual, abarcando a possibilidade de incluir microempresas. Este último aspecto é bastante positivo, mas, se o mercado seguir seu curso “natural”, a tendência será de um atendimento muito maior do microcrédito aos beneficiários de maior renda, as microempresas, permanecendo a economia popular na condição de racionamento de crédito, como já acontece. Principalmente se for considerado que o Estado está assumindo a flexibilização da metodologia como uma possibilidade de expansão do microcrédito. Sob este aspecto, temos uma situação de retrocesso.

A atuação do Estado no mercado das microfinanças, principalmente por meio dos avanços no marco legal, têm contribuído para o desenvolvimento deste setor, sendo a criação do PNMPO o mais importante passo para o reconhecimento do microcrédito como política pública de desenvolvimento socioeconômico. O microcrédito produtivo orientado constitui-se na espinha dorsal do programa, unindo liberação de crédito e acompanhamento técnico. Esta exigência foi resultado de articulação social e política de agentes de microfinanças, tendo como ator principal a Abcred. Segundo Sela (2017), que pesquisou a atuação dos atores no processo de formação da agenda de inclusão financeira no Brasil, a intervenção da Abcred se deu na defesa dos interesses de OSCIPs junto ao BCB e junto ao Programa Comunidade Solidária, instância na qual apresentou a demanda pela criação do programa nacional de microcrédito, buscando garantir a oferta de crédito a setores tradicionalmente excluídos e acompanhamento técnico ao tomador do crédito.

Enquanto alguns setores que oferecem o microcrédito de forma comercial (especialmente os bancos privados) comemoraram a flexibilização da legislação, a Abcred se manifestou por meio de seu diretor financeiro, afirmando que “o agente de crédito tem um custo maior mesmo para fazer essas visitas. [...] a tecnologia pode vir para apoiá-lo e, aumentando a produtividade, a gente pode ir diminuindo um pouco esse custo, mas a retirada da visita é um ponto negativo nessa lei”²⁸.

²⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. Instituições de microcrédito elogiam mudanças na legislação, mas apontam problemas na nova lei. 24 maio 2018. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/538941-instituicoes-de-microcredito-elogiam-mudancas-na->

Na mesma direção, representante do maior operador de microcrédito do país, o BNB, através de seu superintendente de microfinanças, afirmou que a lei possibilitaria maior alcance do microcrédito com a diminuição dos custos, sendo a tecnologia uma aliada ao trabalho dos agentes, e não sua substituta.²⁹

Como já argumentado, a discussão quanto à flexibilização da metodologia parece desfocar o ponto central neste debate, que se refere ao fato de que adotar e dominar metodologias de proximidade que consideram a especificidade do público-alvo e permitem ofertar crédito a empreendedores populares de baixa renda é a principal condicionante da capilaridade no mercado de microcrédito, bem como é responsável por sua possibilidade de focalização. Na mesma direção desta consideração, analisando três organizações de microcrédito de sucesso (1 OSCIP, 1 SCMEEP e 1 banco público), GONZALEZ, PORTO e DINIZ (2017) identificaram que resultados positivos devem-se às estratégias internas de gestão destas organizações (metodológicas e burocráticas) e a sua capacidade de articulação interinstitucional, ainda que em nível micro. Ou seja, o estudo deixa claro que são as *soft technologies* e o capital social de 2º nível os responsáveis pelas estratégias de sobrevivência no mercado.

O relatório de pesquisa “A política e a atividade de microcrédito como instrumentos de geração de trabalho e renda e inclusão produtiva” (RUAS *et al.*, 2015) reconhece a importância do componente metodológico:

A curva de aprendizado da experiência do BNB, em relação ao Programa Crediamigo, levou tempo e, no início, contou com recursos a fundo perdido proveniente de organizações internacionais. Estes fatores podem explicar o sucesso do Programa. As instituições de microcrédito que operam atualmente não têm à disposição tempo e recursos para estruturarem-se como ocorreu com o programa de microcrédito do BNB (RUAS, 2015, p. 88).

Desta forma, um importante ponto de discussão é como a política pública poderia favorecer este aprendizado institucional e a apropriação da metodologia pelas organizações, mas, sobre este aspecto, pesa a exigência do mercado de microfinanças, orientado para as finanças comerciais e para o qual a redução de custos seria o ponto central.

legislacao-mas-apontam-problemas-da-nova-lei/>. Acesso em: 23 jan. 2020. n.p.

²⁹ *Idem.*

2.3 A política pública e seus resultados: o PNMPO, organizações operadoras e recursos

De acordo com a legislação vigente até 2018, ano de referência para as análises realizadas sobre as organizações e o volume de recursos ofertados via PNMPO nesta pesquisa, as organizações autorizadas a operar com microcrédito eram classificadas como instituições reguladas e instituições não reguladas.

As instituições reguladas são as supervisionadas pelo BCB e que, constituídas como instituições financeiras, podem ser instituições captadoras e não captadoras de recursos. As captadoras são autorizadas a recolher recursos junto ao público, como os bancos múltiplos com carteira comercial, os bancos comerciais, os bancos públicos e as cooperativas de crédito. As demais instituições reguladas, mas que não são autorizadas como captadoras, compreendem as agências de fomento, os bancos de desenvolvimento, as SCMs e as sociedades de crédito, financiamento e investimento (financeiras).

Já as organizações de microfinanças não reguladas ou autorreguladas não fazem parte do SFN, possuem maiores restrições em relação às entidades reguladas (não podem captar recursos do público) e seguem legislações próprias. Compreendem OSCIP, ONG e programas e fundos financeiros de governo.

As instituições de microfinanças foram classificadas também como organizações de primeiro e segundo piso, de acordo com sua forma de atuação, como pode-se visualizar na **Figura 3**. As instituições de primeiro piso, incluindo as não reguladas, oferecem crédito diretamente aos empreendedores. Por sua vez, as instituições de segundo piso, reguladas pelo BCB, realizam operações financeiras junto às instituições de primeiro piso, podendo, também, operar diretamente com os empreendedores. Estas instituições possuem maior capacidade de captação de recursos junto ao público em geral e/ou de investidores.

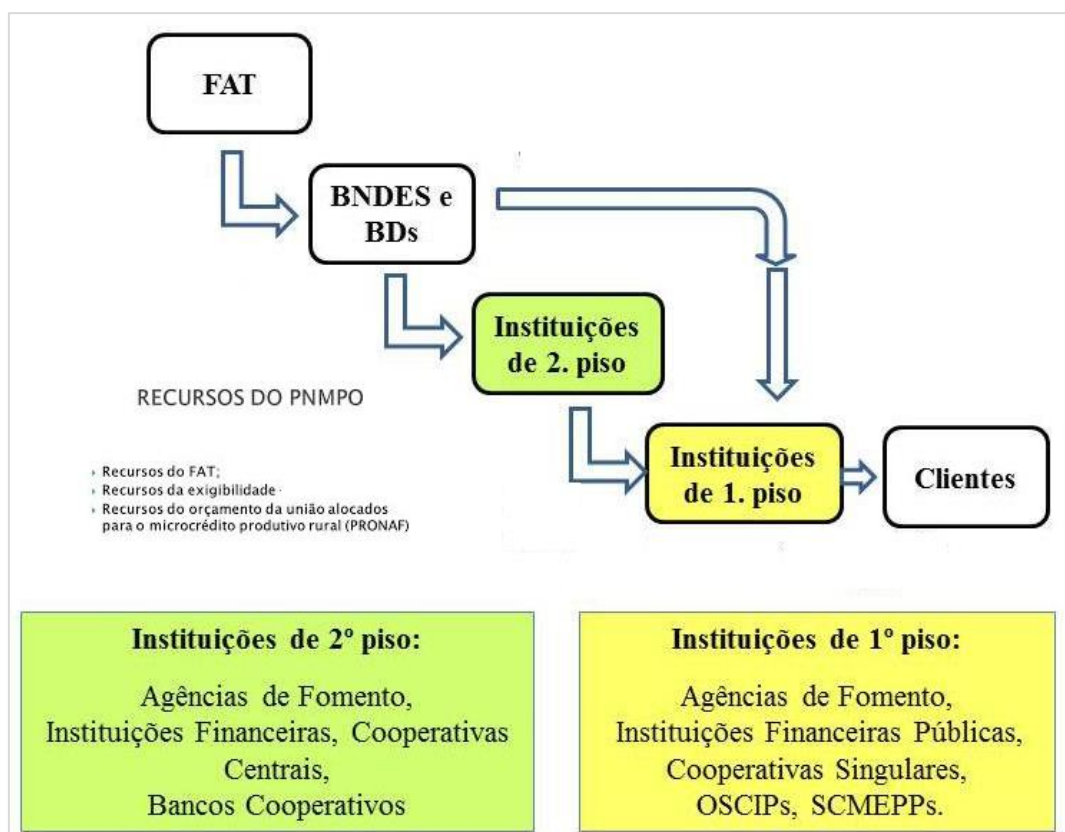


FIGURA 3 - Classificação das organizações e funcionamento do PNMPO
Fonte: Adaptado de Sampaio (2016).

O foco desta pesquisa são as organizações de primeiro piso ou as IMPOs, habilitadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego como entidades coordenadoras do PNMPO. A **Tabela 2** apresenta o quantitativo das habilitadas até dezembro de 2018, por tipo de organização:

TABELA 2
Quantitativo de instituições cadastradas no PNMPO em 2018

Tipo de instituições	Número de instituições
Agências de fomento	9
Bancos comerciais	1
Bancos públicos	7
Cooperativas	47
OSCIP	48
SCM	6
TOTAL	118

Fonte: Brasil (2018d).

Segundo dados do Ministério da Economia, o Brasil dispunha, em 2018, de 118 organizações cadastradas (4 destas em Minas Gerais), nas quais predominam as OSCIPs (48) e as cooperativas de crédito (47).

As fontes de recursos disponibilizadas pelo PNMPO são do FAT e dos 2% dos depósitos compulsórios à vista junto ao BCB (a chamada exigibilidade). Os recursos do FAT são alocados nos bancos públicos federais, que, por sua vez, repassam IMPOs (OSCIPs, cooperativas de crédito e SCMs). O **Gráfico 6** demonstra a evolução do programa:

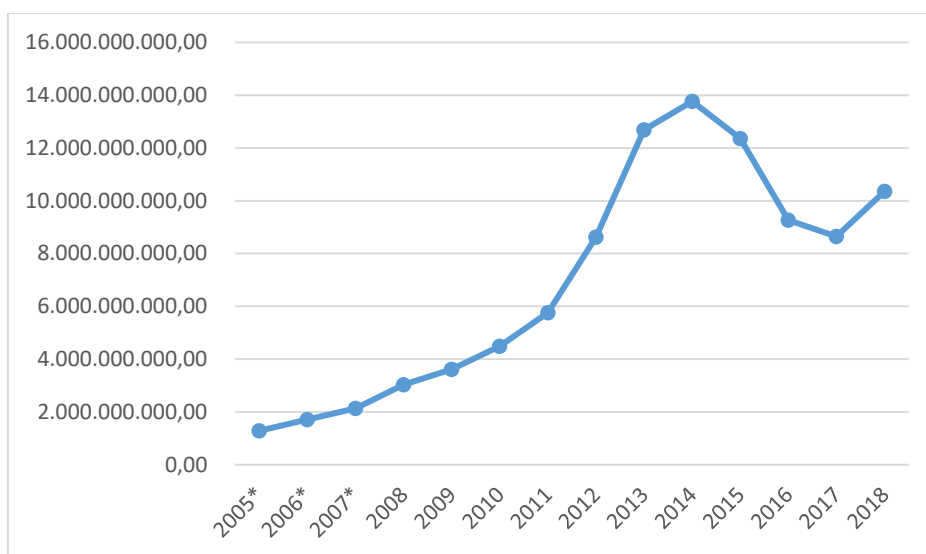


GRÁFICO 6 - Evolução do montante de recursos ofertados pelo PNMPO de 2005 a 2018 (em R\$)

Fonte: Brasil (2018d).

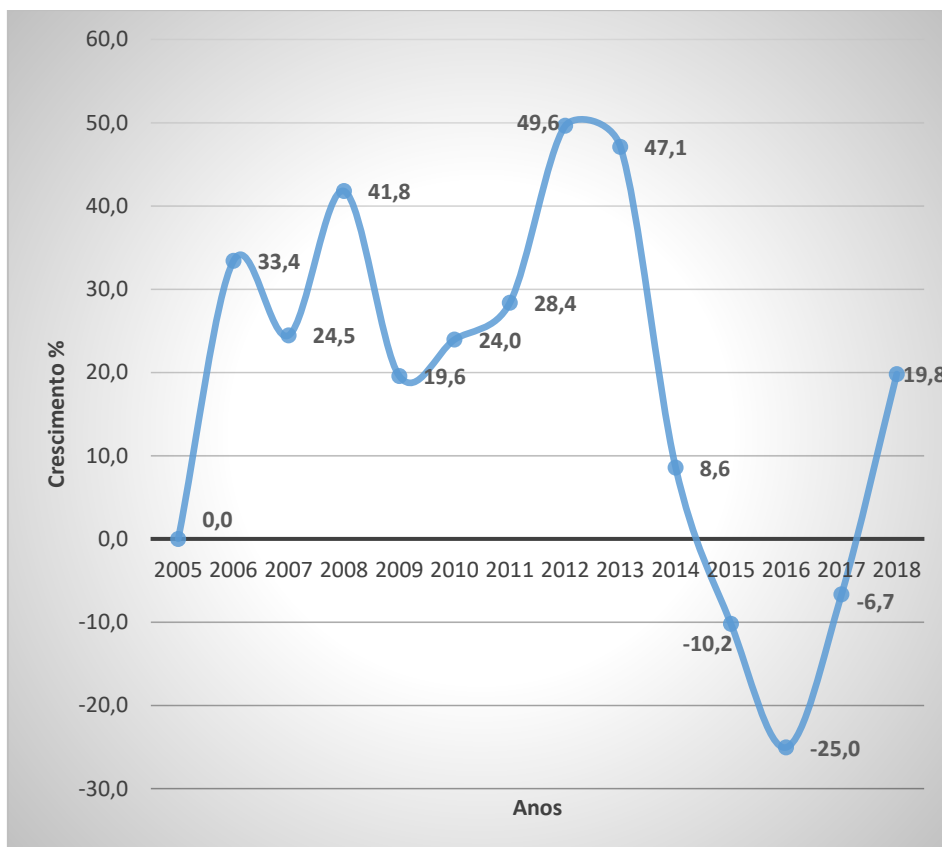


GRÁFICO 7 – Evolução percentual, ano a ano, dos valores concedidos pelo PNMPO, de 2005 a 2018

Fonte: Brasil (2018d).

Obs.: Os valores de 2005 a 2007 foram atualizados pela autora, pelo IGP-M (FGV – Fundação Getulio Vargas), calculado *pro rata die*. Os demais foram atualizados pelo Ministério da Economia.

Desde a criação do programa, em 2005, o montante de recursos cresceu significativamente, saltando de R\$ 1.286.181.690,48 para R\$ 10.356.731,69 em 2018. Foi especialmente a partir de 2011, ano do relançamento do PNMPO/Crescer, que o montante de recursos cresceu mais rapidamente, com destaque para os anos de 2012 e 2013, quando os recursos cresceram quase 50% se comparados ao ano anterior. Em 2015, o volume ofertado de microcrédito produtivo orientado foi 10,2% inferior ao volume ofertado em 2014, depois 25% e 6,7% menores nos dois anos subsequentes. Apenas em 2018 o volume ofertado voltou a crescer, com 19,8% de crescimento, se comparado a 2017.

Segundo Brasil (2015b), foi a subvenção econômica concedida pelo Crescer que reduziu as taxas de juros para 5% ao ano (em torno de 0,41% ao mês)³⁰ e a taxa de abertura de crédito para 1% do valor da operação, o que contribuiu para o expressivo

³⁰ O diagnóstico da oferta de microcrédito produtivo orientado em Minas Gerais identificou taxas de juros mensais mínimas entre 1,35% e 3,6%, bem distantes dos 0,41% já praticadas no programa.

montante de operações de microcrédito produtivo orientado no período 2011-2014. Esta subvenção era destinada às operações contratadas por intermédio dos bancos comerciais, múltiplos e da Caixa (detentores de depósito à vista) ou de bancos de desenvolvimento e agências de fomento. As demais organizações integrantes do PNMPO tinham acesso ao subsídio por meio daquelas organizações, via repasse de recursos, por mandato (contrato de parceria) ou por aquisições de operações de crédito.

A concessão de crédito no âmbito do Crescer contou com subvenção do Tesouro Nacional até o início de 2015, quando foi suspenso pelo governo. O Relatório Global Microscope 2016 (ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2017)³¹ registrou mudanças no mercado de crédito no país e seu contexto macroeconômico. O relatório salientou que, no Brasil, depois de um *boom* de consumo alimentado pelo crédito, instalou-se uma crise de crédito que se agravou devido à recessão, o que eliminou ou redimensionou vários programas governamentais destinados a estimular os empréstimos de baixa renda e da classe trabalhadora, num contexto de aumento da dívida das famílias e inadimplência. As organizações financeiras, por sua vez, também se reorganizaram, sendo que a atuação das que se concentravam na metade inferior da pirâmide financeira, tais como cooperativas e OSCIPs, se esforçaram por ajudar seus clientes a reestruturar as suas dívidas. Enquanto isso, os grandes bancos públicos reduziram suas operações ou ofereceram operações mais especializadas de microcrédito e empréstimos que pudessem melhor atender às necessidades de diferentes clientes e competir com outras organizações de crédito.

O relatório de informações gerenciais do PNMPO (BRASIL, 2018d) apresenta os recursos destinados ao microcrédito e o volume concedido por Unidade Federativa:

³¹ O Microscópio Global 2016, um projeto da EIU, com apoio do Centro de Inclusão Financeira da Accion, do Fundo Multilateral de Investimentos do BID e da Fundação MetLife, tem como objetivo comparar os progressos nacionais de inclusão financeira, nos países em desenvolvimento, a partir de 12 indicadores. O estudo está em sua 10ª edição e se expandiu para incluir a América Latina e o Caribe.

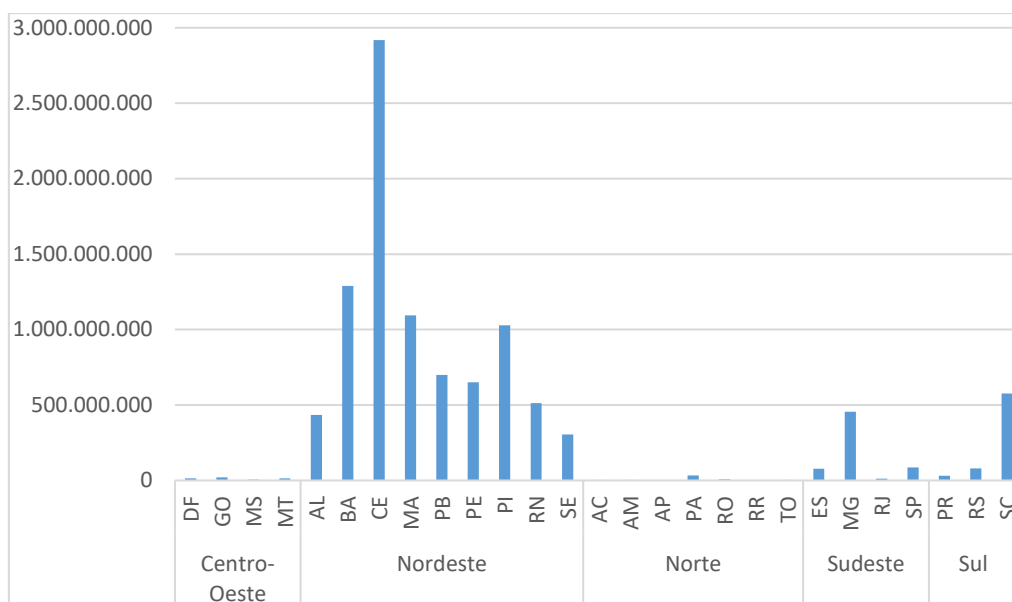


GRÁFICO 8 - Volume de recursos do PNMPO por Estados (2018)
Fonte: Brasil (2018d) e elaboração própria.

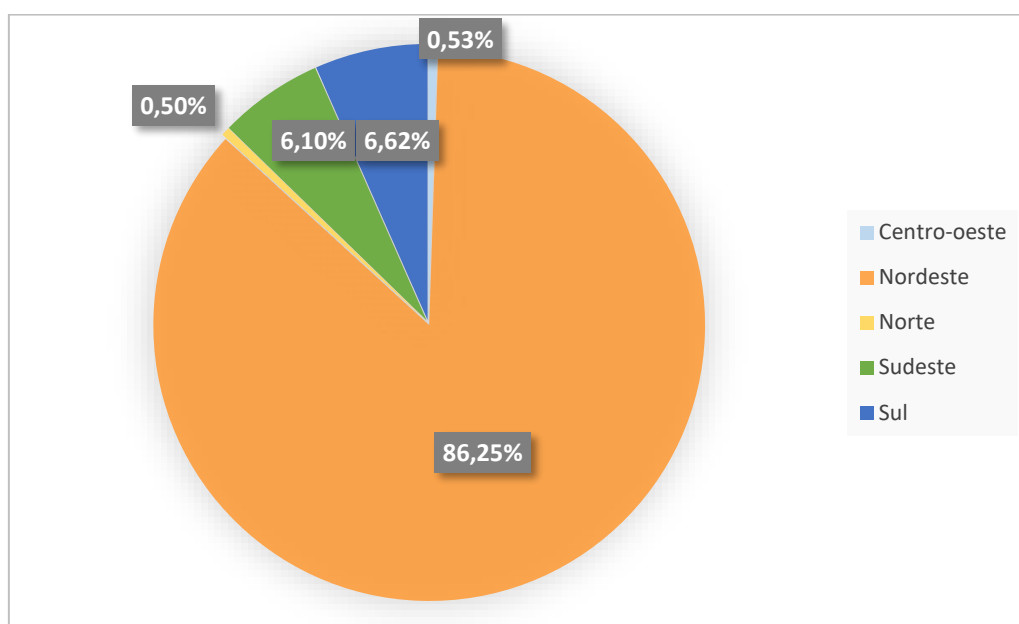


GRÁFICO 9 - Volume de recursos do PNMPO por regiões (2018)
Fonte: Brasil (2018d) e elaboração própria.

A quantidade de recursos alocados nos Estados nordestinos é bastante relevante: o volume de microcrédito ofertado na região Nordeste respondeu por 86,25% do volume total de microcrédito concedido em 2018, que se deve, principalmente, à operação do BNB, que é o maior ofertante de microcrédito produtivo orientado. A região Sudeste ocupa uma posição modesta no PNMPO e é responsável por apenas 6,10% do microcrédito concedido no país, volume maior apenas que as regiões Centro-Oeste e Norte.

Quanto ao perfil dos clientes, verifica-se forte presença das mulheres como principal público atendido, alcançando a maior representatividade no Nordeste, onde atinge quase 70% dos clientes, seguido pelo Sudeste, onde representa pouco mais de 60%. Pessoas físicas são 95% dos atendidos.

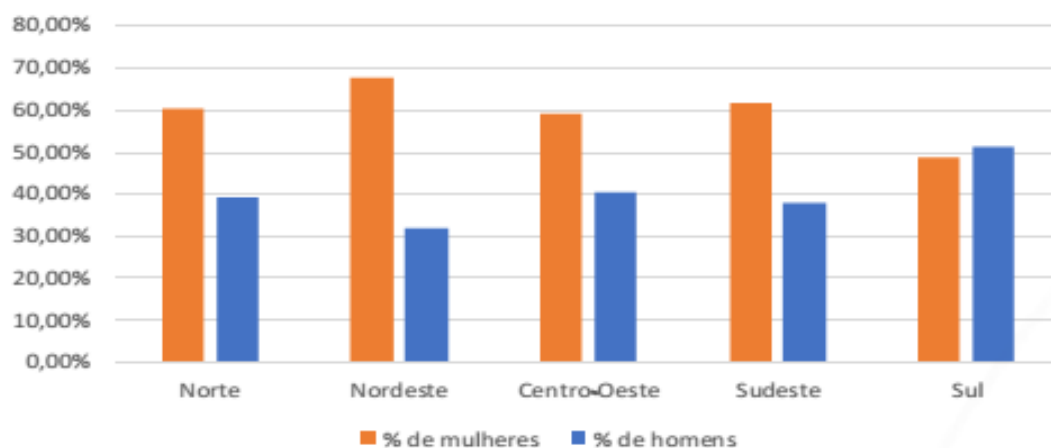


GRÁFICO 10 - Clientes do PNMPO por gênero em 2018
Fonte: Brasil (2018d) e elaboração própria.

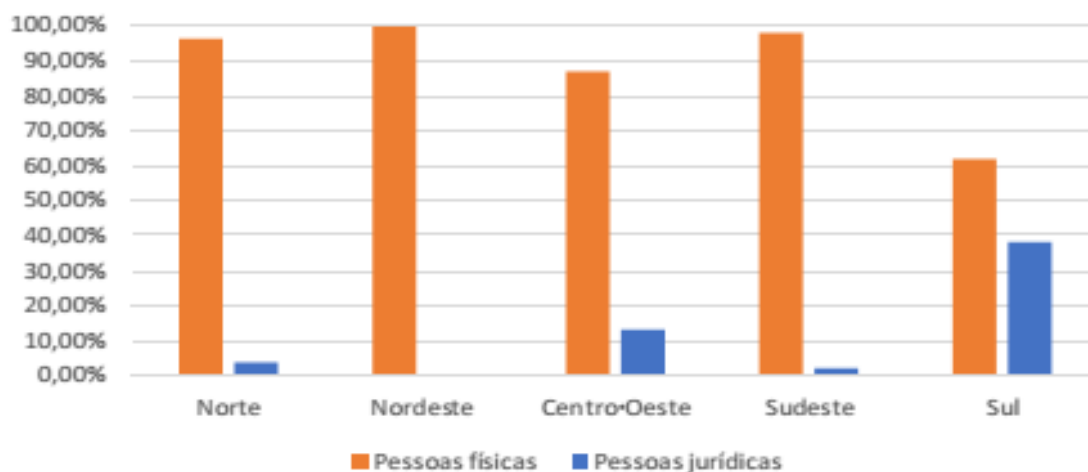


GRÁFICO 11 - Clientes do PNMPO por situação jurídica em 2018
Fonte: Brasil (2018d).

O maior volume ofertado de microcrédito produtivo orientado está concentrado nos bancos públicos (91% do valor concedido). OSCIPs responderam apenas por 4,4% do volume total de microcrédito concedido no período e cooperativas de crédito, por 3,6%. Os demais tipos de organização compreendem menos 1% cada (**Tabela 3**). Para Brasil (2015a), a concentração do volume de microcrédito nos bancos públicos se

explica, em parte, por se tratar de uma política pública em torno de um produto complexo e de margem baixa.

Em 2018, o Banco da Amazônia, o BNB, a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil responderam por R\$ 9,425 bilhões ofertados no PNMPO, um crescimento de 9% no volume total de microcrédito concedido em comparação ao ano de 2017, uma recuperação depois da queda de - 6,6% do ano anterior. Analisando por organização, verifica-se que houve decréscimo no valor concedido em todos os bancos públicos. Comparando os dados de 2018 e 2017, apenas o BNB teve crescimento, de 11,2% (inclusive em Minas Gerais; também foi o único banco público a crescer); demonstrando a solidez de sua atuação no mercado de microcrédito.

TABELA 3

Volume de recursos concedidos, contratos realizados e valor médio dos empréstimos via PNMPO, por tipo de organização (2018)

Tipo de organização	Valor concedido (R\$)	% do valor concedido	Número de contratos	Valor médio/ contrato (R\$)
Agências de fomento	83.770.546,00	0,8	98.488	850,57
Bancos comerciais	23.249.884,00	0,2	6.740	3.449,54
Bancos públicos	9.425.780.654,00	91,0	4.455.721	2.115,43
Cooperativas	369.581.951,00	3,6	94.707	3.902,37
OSCIPI	454.157.407,00	4,4	84.205	5.393,47
SCM	191.255,00	0,0	68	2.812,57
TOTAL	10.356.731.697,00	100,0	4.739.929	2.185,00

Fonte: Brasil (2018d) e elaboração própria.

2.3.1 O PNMPO e o CREDPOP em Minas Gerais

Conforme mencionado, a região Sudeste ocupa uma posição modesta no PNMPO, sendo responsável por apenas 6,1% do microcrédito concedido no país. No Estado de Minas Gerais, o montante de operações mineiras de microcrédito atingiu R\$ 456.084.829,74 (4,4% do total nacional). Em Minas Gerais, além do PNMPO, foi implementado o Programa Estadual de Crédito Popular (Credpop). A concepção do programa teve início em março de 1997, a partir de estudos internos do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), que culminaram com a aprovação, pela Assembleia Legislativa, da Lei nº 12.647/97, que criou o programa e foi sancionada pelo governador do Estado, em 21/10/1997.

A lei definiu o BDMG como gestor, agente financeiro e administrador dos recursos do programa, atuando como agente de 2º piso, que repassa recursos a uma organização que é a responsável pelo empréstimo diretamente aos empreendedores. A lei criou a figura da Associação de Crédito Popular, uma ONG, ou “Banco do Povo”, para cumprir este papel.

A finalidade do programa foi definida como a concessão de financiamento produtivo orientado, por meio de atuação direta do BDMG ou de IMPOs, aos microempreendimentos, individuais ou associados, localizados em Minas Gerais, visando à criação e expansão de atividades econômicas geradoras de emprego e renda.

O Credpop foi modificado pela Lei nº 13.739, de 22 de novembro de 2000, e, posteriormente, passou a ser regido pela Lei nº 16.760/2007 e a contemplar as Sociedades de Crédito ao Microempreendedor e as cooperativas de crédito centrais e singulares como parceiros do programa. Em junho de 2013, pela Lei nº 20.704, foi acrescido à lei o Artigo 3º, que autoriza o banco a operar diretamente usando os recursos do Credpop para conceder incentivo financeiro à pessoa física que desenvolva projeto de negócio de base tecnológica no Estado.

Nos moldes do Credpop, os recursos seriam aportados pelo BDMG, pelo Estado de Minas Gerais e pelos municípios que viessem a participar do programa. Em 2000, o Fundo Credpop passou a ser alimentado pela parcela de 10% do retorno dos financiamentos concedidos com recursos do Fundese³²/Geraminas. Na ocasião da reformulação do programa, em 2007, o percentual caiu para 6% e, finalmente, para 4%, em 2009. Atualmente, os recursos são classificados como recursos próprios do BDMG. Os dados quanto ao volume de recursos disponibilizados pelo programa e o número de parceiros podem ser visualizados a seguir, no **Gráfico 12**:

³² Fundo de Fomento e Desenvolvimento Socioeconômico do Estado de Minas Gerais (Fundese).

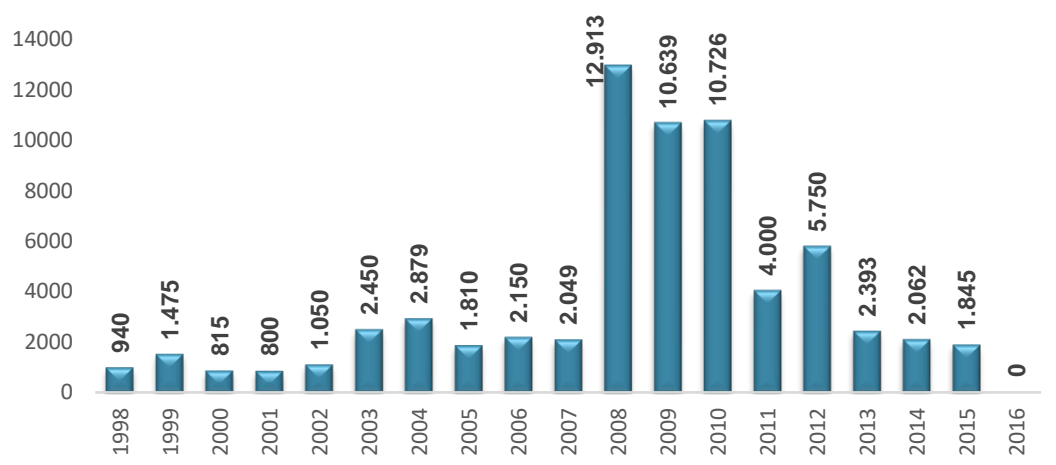


GRÁFICO 12 - Total liberado: BDMG-Credpop – 1999-2016 (R\$ mil)

Fonte: Relatório do Grupo de Estudos: Microcrédito/BDMG – 2016³³.

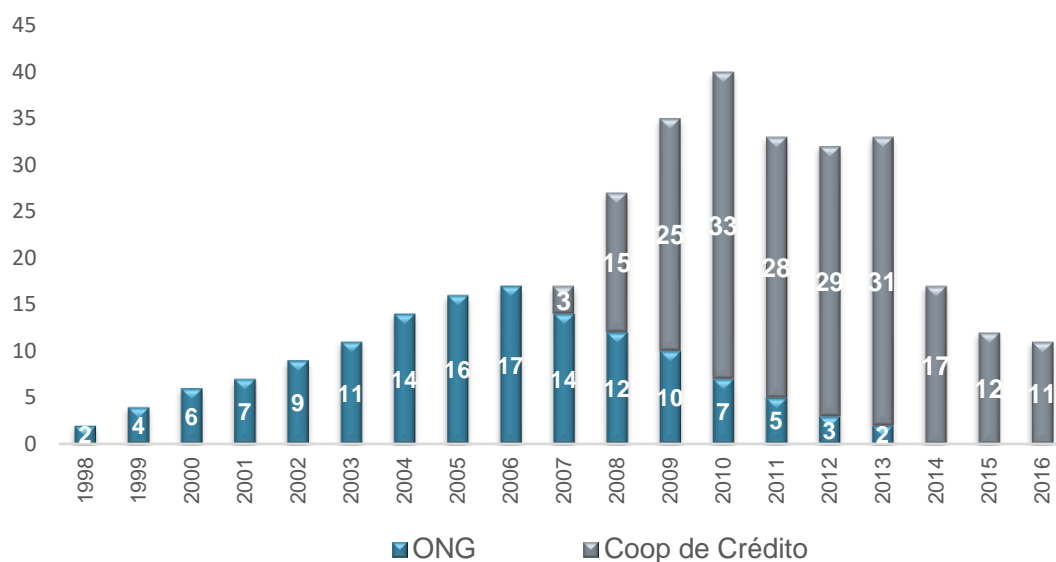


GRÁFICO 13 - Número de parceiros Credpop – 1998-2016

Fonte: Relatório do Grupo de Estudos: Microcrédito/BDMG – 2016.

Observando o volume de recursos disponibilizados pelo Credpop, verifica-se que o programa obteve um tímido alcance no Estado, chegando em seu pico a pouco mais de R\$ 12.913.000,00 em 2008, tendo estes valores caído drasticamente de 2011 em diante. O ano de 2016 foi o último com liberação de recursos, estando o programa a partir de então inativo.

Ainda que com poucos recursos investidos, o programa representou um avanço na *expertise* do BDMG no oferecimento de microcrédito e na experimentação de um formato para este produto em específico, especialmente no que se refere à atuação de cooperativas de crédito e OSCIPs.

³³ Relatório não publicado.

Segundo o *Relatório do Grupo de Estudos: Microcrédito/BDMG – 2016*, até 2007, o valor do desembolso anual ficou na média de R\$ 1.641.000,00. Nos três anos consecutivos, com a inclusão das cooperativas de crédito como parceiras do programa, o desembolso médio saltou para R\$ 8.806.000,00. Em 2007, ano da alteração da Lei do Credpop, havia 3 cooperativas, perfazendo um total de 17 parceiras neste mesmo ano. Já em 2008 elas somavam 27 e, nos dois próximos anos, 35 e 40, respectivamente.

Entretanto, quando são verificados a média de desembolso e o número de operações por IMPO, o BDMG constatou que as OSCIPs são mais produtivas que as cooperativas de crédito. Isto se dá por duas razões: as cooperativas de crédito são limitadas em conceder crédito a apenas aos seus cooperados, enquanto as OSCIPs não impõem qualquer tipo de obrigatoriedade *a priori* para atender à demanda dos potenciais clientes. Outro ponto positivo, ainda segundo o relatório, é a falta de impedimento para se expandirem, abrindo agências em outros municípios. As cooperativas, ao contrário, estão sujeitas às demarcações territoriais de atuação, conforme previsto junto ao BCB. Outra vantagem em se trabalhar com as OSCIPs, conforme identificado pelo BDMG, é o fato de que são instituições que possuem um único produto – microcrédito – e pessoal treinado exclusivamente para atender ao público-alvo. As cooperativas, por outro lado, operam diversos produtos financeiros, o que dificulta o foco na oferta de microcrédito produtivo e orientado.

A operacionalização do Credpop apontou ainda que, contudo, a grande vantagem em ter as cooperativas como parceiras é a solidez econômico-financeira destas organizações. Já nas OSCIPs, aponta o relatório, além de problemas de governança, a sustentabilidade financeira é o maior problema.

Segundo informações do BDMG, as Unidades de Atendimento ao Trabalhador (UAT) foram concebidas com o propósito de proporcionar a integração com políticas de emprego, trabalho e renda, a partir da estrutura dos SINEs (Sistema Nacional de Emprego), inclusive contando com núcleos de empreendedorismo em algumas unidades. No âmbito desta iniciativa, também foi firmada parceria com a Caixa, garantindo que funcionários do banco atuassem nas UATs, fornecendo informações sobre o programa de microcrédito desta instituição. Além disso, foi formada parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Minas Gerais (Sebrae-MG) para a realização de cursos de educação financeira. O governo estadual chegou a constituir uma Rede Mineira de Microcrédito, que operou entre 2011 a 2013, envolvendo instituições de microcrédito, bancos públicos e órgãos governamentais, mas

que depois se desarticulou, quando o projeto deixou de ser executado pela Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social de Minas Gerais (Sedese-MG). Todas estas estratégias, junto com a disponibilização de recursos via Credpop, poderiam ter ajudado a alavancar a capilaridade do microcrédito no Estado.

Não existem, além dos dados aqui apresentados, informações mais detalhadas sobre o mercado de microcrédito em Minas Gerais, como, por exemplo, quanto à atuação geográfica, aos produtos oferecidos, à estrutura organizativa, ao montante de carteira e perfil e à avaliação de risco e inadimplência. Esta situação justificou a elaboração de um diagnóstico da oferta de microcrédito produtivo orientado em Minas Gerais, cujos resultados serão apresentados no capítulo 3 desta tese.

3 MICROCRÉDITO EM MINAS GERAIS: CAPITAL SOCIAL E DESEMPENHO DAS ORGANIZAÇÕES DE MICROCRÉDITO MINEIRAS

Este capítulo se dedica a discutir a dimensão organizativa e metodológica do microcrédito em Minas Gerais, por meio de pesquisa de campo e dados secundários. A pesquisa partiu do conceito de economia popular e utilizou os dados da PNAD Contínua para seu dimensionamento, por meio de uma metodologia adaptada de recente estudo de Diniz (2016). A partir deste dimensionamento, foi possível conhecer, de forma aproximada, não só o tamanho do mercado, mas suas características principais em termos socioeconômicos.

Por sua vez, a pesquisa utilizou-se dos dados obtidos por meio do *survey* para compreender a capilaridade do microcrédito no Estado e as condições de sua oferta, buscando responder às seguintes perguntas: Qual é o papel do capital social no desenvolvimento atual e na capilaridade das experiências de microcrédito no Estado de Minas Gerais? Quais são os aspectos metodológicos e organizacionais que tornam sustentáveis as operações de microcrédito? Como são construídas as pontes institucionais, formais e informais, que dão vida às experiências de microcrédito no Estado? A análise dos dados secundários e do *survey* é apresentada ao longo deste capítulo.

3.1 Dimensionamento do universo potencial de beneficiários do microcrédito produtivo em Minas Gerais a partir do conceito de economia popular

3.1.1 Base de dados

A PNAD Contínua foi implantada a partir de janeiro de 2012 em todo o território nacional e produz resultados para Brasil, grandes regiões, Unidades da Federação, regiões metropolitanas e municípios das capitais.

É uma pesquisa que tem como unidade de investigação o domicílio e objetiva acompanhar o comportamento da força de trabalho e de alguns indicadores do desenvolvimento socioeconômico do país, no curto, médio e longo prazos. Produz indicadores trimestrais sobre a força de trabalho e anuais sobre temas suplementares permanentes (como trabalho e outras formas de trabalho, cuidados de pessoas e afazeres

domésticos, tecnologia da informação e da comunicação, etc.), sendo desenvolvidos, também, com periodicidade variável, indicadores sobre outros temas suplementares.

Para esta tese, foram utilizados os microdados da PNAD Contínua Anual, referente ao ano de 2018. Sua utilização se justifica pela disponibilidade de dados mais recentes (no Censo, temos apenas dados de 2010) que possibilitam mapear e traçar o perfil dos microempreendedores em Minas Gerais, beneficiários potenciais do PNMPO.

3.1.2 A identificação da economia popular

Recente relatório, intitulado *Análise de boas práticas das políticas de microcrédito: integração com as políticas de trabalho e de renda*³⁴ (MARINHO, 2017) também produziu dados sobre a estimativa do público potencial para o PNMPO no país, a partir de dados da PNAD Contínua (de 2016).

Este relatório partiu do conceito de setor informal para dimensionar o número de microempreendedores, que foi operacionalizado por meio de duas categorias: o trabalhador por conta própria e o empregador com rendimento mensal de até R\$ 10 mil³⁵. Foram excluídos os empreendedores do ramo agrícola, da pecuária e afins, pois, segundo o relatório, se trata de atividades com perfis bastante distintos das atividades tradicionalmente urbanas, e, portanto, deveriam ser abordados em análises específicas. A pesquisa identificou que os microempreendedores no Brasil eram, no primeiro trimestre de 2016, cerca de 21,6 milhões, dos quais 14,7% eram empregadores e 85,3%, conta própria. Não foram apresentados dados específicos para Minas Gerais.

O esforço proposto neste exercício, com os dados da PNAD Contínua de 2018, vai na mesma direção. Contudo, conforme apresentado na discussão teórica acerca do microcrédito (capítulo 1), os microempreendedores serão aqui reconhecidos como pertencentes à economia popular. Não se trata apenas de uma disputa conceitual, mas de reconhecer a pluralidade na economia brasileira, cuja diversidade justifica um olhar diferenciado para racionalidades econômicas, recursos e processos distintos (DINIZ,

³⁴ Relatório do projeto de pesquisa “Análise de boas práticas da política e da atividade de microcrédito e de sua integração com as políticas de geração de trabalho e renda”, de cooperação técnica entre o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e a UnB, por meio do Centro de Pesquisas de Opinião Pública da Universidade de Brasília – DATAUnB, com o apoio do Centro de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Fundação Universidade de Brasília – CDT/FUB.

³⁵ As regras do PNMPO limitavam o crédito para aqueles empreendedores com faturamento anual de até R\$ 120 mil. Apenas a partir de setembro de 2017 o faturamento anual considerado passou a ser R\$ 200 mil.

2016), especialmente quando se pretende oferecer crédito à parcela mais pobre desta sociedade.

Diniz (2016) elaborou uma metodologia de identificação da economia popular na qual são combinadas informações do setor de ocupação do trabalhador com sua posição na ocupação e, ainda, a composição do trabalho na família. Com base nesta metodologia, o dimensionamento dos microempreendedores da economia popular em Minas Gerais se deu com enfoque em três posições na ocupação, compreendendo tanto pessoas da área urbana como rural³⁶:

- Trabalhadores por conta própria, com ou sem auxílio de trabalhador familiar não remunerado;
- Empregadores³⁷ com até 1 empregado sem carteira, com ou sem auxílio de trabalhador familiar não remunerado;
- Trabalhadores familiares não remunerados e trabalhadores sem carteira em auxílio a conta própria ou empregadores.

Do total de pessoas nestas posições ocupacionais, foram excluídas todas com ocupação ligada à formação específica (superior ou técnica)³⁸, ou seja, que se configuram como profissionais liberais.

A partir do horizonte conceitual da economia popular³⁹, a intenção do recorte foi captar as unidades domésticas populares, células da economia popular (fundada sobre

³⁶ Acredita-se que a especificidade das atividades rurais não justifica a exclusão deste público do dimensionamento dos empreendedores no Estado, bem como das discussões sobre as políticas públicas de crédito. Desta forma, o conhecimento da demanda realizada nesta pesquisa incluiu este público-alvo.

³⁷ As definições constantes na PNAD Contínua são: 1) empregador: pessoa que trabalhava explorando o seu próprio negócio/empresa, tendo pelo menos um empregado e contando, ou não, com a ajuda de trabalhador não remunerado; 2) conta própria: pessoa que trabalhava explorando o seu próprio negócio/empresa, sozinha ou com sócio, sem ter empregado e contando, ou não, com a ajuda de trabalhador não remunerado; e 3) trabalhador não remunerado em ajuda a membro do domicílio ou parente/conta própria ou empregador – pessoa que trabalhava sem receber pagamento, em ajuda a morador do domicílio ou a parente, ainda que não habite no mesmo domicílio.

³⁸ Foi realizada uma seleção das ocupações de interesse dentre os Grupos de Base da CBO (Código Brasileiro de Ocupações) - Domiciliar, utilizada como referência na PNAD Contínua 2018. Em resumo, não foram incluídas as ocupações dos seguintes grandes grupos da CBO-Domiciliar: 1) membros superiores do poder público, dirigentes de organizações de interesse público de empresas e gerentes; 2) profissionais das ciências e das artes; 3) técnicos de nível médio (exceto artistas de artes populares); 4) trabalhadores de serviços administrativos; e 5) membros das Forças Armadas, policiais e bombeiros militares.

³⁹ Como adverte Diniz (2016), a identificação da economia popular em pesquisas domiciliares é um desafio, uma vez que a PNAD não permite identificar, diretamente, as organizações econômicas populares pautadas em critérios de reciprocidade, ou mesmo as unidades produtivas familiares. Dessa forma, a metodologia proposta aqui realiza um recorte, uma aproximação a partir das informações disponíveis.

relações de parentesco, vizinhança e afinidade, dentre outras) que dependem, principalmente, do exercício do trabalho de seus membros para se reproduzirem. Nesta medida, foi adotada, além das três posições ocupacionais (conta própria, empregadores e trabalhadores auxiliares ou sem carteira) e do recorte da ocupação, uma seleção por unidades domiciliares. Foram incluídos os trabalhadores por conta própria (2 ou mais) residentes no mesmo domicílio e atuando na mesma ocupação ou em ocupações próximas e os empregadores com até 1 empregado e que possuíam no domicílio pelo menos um trabalhador não remunerado ou empregado sem carteira em ocupações próximas à do empregador (ocupações no mesmo grupo de análise, segundo o **Anexo 2**). Assim, foram excluídos os empregadores que movimentam mão de obra de outros domicílios.

Por fim, foram incluídos, dentro das ocupações selecionadas, os trabalhadores não remunerados e os empregados sem carteira em auxílio a trabalhador por conta própria ou empregador com até 1 empregado, residentes no mesmo domicílio e em ocupações próximas à do empregador ou conta própria. Essas pessoas constituem a força de trabalho auxiliar nas unidades produtivas domiciliares e podem ser consideradas no quadro dos empreendedores familiares⁴⁰. Os trabalhadores para o próprio consumo (trabalho na produção para o próprio consumo ou na construção para o próprio uso) não estão incluídos, uma vez que a PNAD Contínua não os considera como pessoas ocupadas.

O **Quadro 5** resume o procedimento de chegada às unidades produtivas, que foram assim denominadas: i) unidade doméstica individual: quando o trabalhador atua sozinho em relação aos demais membros do domicílio; ii) unidade doméstica familiar: quando mais de um trabalhador do domicílio atua na mesma ocupação ou em ocupações próximas⁴¹.

⁴⁰ Estes trabalhadores foram incluídos, uma vez que compreendem pessoas que compõem o núcleo familiar e parte-se do pressuposto de que, se o conta própria ou o empregador contam com ajuda não remunerada ou relação de trabalho sem carteira assinada, no mesmo domicílio, o negócio compreende uma atividade familiar, sendo que qualquer um dos membros do domicílio pode recorrer ao crédito para incrementar o negócio.

⁴¹ Como ocupações próximas, são consideradas as ocupações dentro de cada grupo definido no **Anexo 2**.

QUADRO 5
Construção do recorte da economia popular, segundo unidades domésticas

Unidade produtiva	Construção a partir de variáveis de ocupação da PNAD Contínua 2018
Unidade doméstica individual	– Trabalhador por conta própria atuando sozinho no domicílio.
Unidade doméstica familiar	– Trabalhadores por conta própria (2 ou mais) residentes no mesmo domicílio e atuando na mesma ocupação ou em ocupações próximas; – Trabalhador(es) por conta própria residentes no mesmo domicílio e atuando na mesma ocupação ou em ocupações próximas, com o auxílio de trabalhador(es) familiar(es) auxiliar(es); – Empregador(es) atuando na mesma ocupação ou em ocupações próximas e residentes no mesmo domicílio, com o auxílio de trabalhador(es) familiar(es) auxiliar(es) ou trabalhador(es) sem carteira e em ocupações próximas.

Fonte: Adaptado de Diniz (2016) e elaboração própria.

Obs.: Trabalhadores para o próprio consumo não foram incluídos porque a PNAD não os considera parte da força de trabalho e, portanto, a maior parte das perguntas relacionadas ao trabalho não foi feita a estes trabalhadores.

Considerando-se ainda a grande heterogeneidade de ocupações dentro do recorte adotado, realizou-se uma divisão em três grupos, apresentada no **Quadro 6**. O primeiro grupo engloba as ocupações na agropecuária, na caça, na pesca e no extrativismo e o segundo agrupa as ocupações do comércio e dos serviços. Já o terceiro grupo abrange a produção artesanal, a construção civil e as ocupações ligadas à indústria. A descrição completa das ocupações incluídas em cada grupo pode ser encontrada no **Anexo 2**.

QUADRO 6
Descrição dos grupos de análise na economia popular

Grupos de análise	Grupo de ocupações	Ocupações consideradas (COD-Domiciliar PNAD Contínua 2018)
Economia popular – Grupo 1	Agropecuária, caça, pesca e extrativismo	6111 a 6225; 9211 a 9216
Economia popular – Grupo 2	Comércio e serviços	5111 a 5419; 9111 a 9129; 9411 a 9629
Economia popular – Grupo 3	Fabricação artesanal, construção civil e indústria	7111 a 8350; 9311 a 9344

Fonte: Adaptado de Diniz (2016) e elaboração própria.

3.2 A economia popular na PNAD Contínua 2018

3.2.1 Participação no emprego total

A participação da economia popular, bem como da economia informal, na composição da ocupação total deve ser entendida no contexto do aumento da desocupação, da precarização e da informalidade no mercado de trabalho brasileiro.

Após mais de uma década apresentando crescimento, a geração de emprego no Brasil, cujo ápice foi em 2014, interrompe essa tendência positiva em meio a uma recessão econômica e, a partir de 2015, o efeito dessa crise passa a ser mais forte e o pequeno aumento de postos de trabalho no Brasil é insuficiente para incorporar a PEA (MINAS GERAIS, 2018).

Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2018), embora no final de 2018 se consolidasse um ambiente de pequena expansão da ocupação e da renda, o mercado de trabalho brasileiro ainda registrava uma baixa recuperação com lenta desaceleração da taxa de desocupação, aliada à manutenção do desalento e da subocupação em patamares elevados. Além disso, vinha crescendo continuamente o número de desempregados cujo tempo de procura por emprego é maior que dois anos, sendo, no terceiro trimestre de 2018, um em cada quatro desocupados nesta situação há pelo menos dois anos. Já em Minas Gerais, o tímido aumento do nível da ocupação em 2017 foi insuficiente para recuperar o que foi perdido no ano anterior, e o Estado viveu o aumento da população fora do mercado de trabalho, ainda que o movimento tenha sido mais intenso no país (6,3%) do que em Minas Gerais (3,4%). Aliado a este quadro, verifica-se a expansão mais intensa da ocupação em postos sem carteira assinada ou na forma de trabalho por conta própria, pressionando os indicadores de informalidade (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2018), o que se reflete na representatividade da economia popular e da economia informal no Brasil e no Estado.

Os dados do total de ocupados retratam que a economia popular representa estratégia de inserção para 23,4% dos trabalhadores e de famílias em Minas Gerais, segundo o recorte adotado. Se comparados com os ocupados no setor informal (conforme pesquisa PNMPO), os contingentes ocupados têm abrangências próximas, indicando que parte significativa do setor informal compreende uma parcela de ocupados organizados sob a estratégia do trabalho familiar. Se comparada com outras categorias de ocupação, a economia popular é o segundo grupo mais representativo – só

é menor que a economia formal. A representatividade da economia popular em Minas Gerais apresenta, em termos percentuais, valor bem próximo que no Brasil (24,4%).

TABELA 4
Ocupados na economia popular e outras categorias de ocupação

Categorias	Brasil		Minas Gerais	
	Nº de trabalhadores	% total de ocupados	Nº de trabalhadores	% total de ocupados
Setor informal/PNMPO (1)	27.119.233	29,8	2.836.059	28,5
Recorte economia popular	22.146.465	24,4	2.332.941	23,4
Trabalhadores domésticos (2)	6.265.204	6,9	771.728	7,7
Economia informal (3)	11.183.605	12,3	1.248.015	12,5
Economia formal (4)	40.078.436	44,1	4.403.803	44,2
Economia do setor público (5)	11.249.153	12,4	1.207.509	12,1
Total de ocupados	90.922.864	100,0	9.963.994	100,0

Fonte: PNAD Contínua 2018 e elaboração própria.

Obs.: (1) O setor informal foi inserido apenas para efeito comparativo com o recorte da economia popular. Desta forma, não foi computado para o cálculo da participação dos setores no total de ocupados, sendo este cálculo realizado a partir do somatório das demais categorias. Os ocupados neste setor foram calculados conforme metodologia adotada para o estudo do PNMPO (2018) com os dados atualizados a partir da PNAD Contínua de 2018 e incluindo a população da área rural.

(2) Com e sem carteira assinada.

(3) Assalariados sem carteira, trabalhador familiar não remunerado em auxílio a empregado ou doméstico fora da economia popular.

(4) Assalariados com carteira, empregadores e autônomos fora da economia popular.

(5) Empregados com e sem carteira, servidores e militares.

Quanto à posição na ocupação, a economia popular em Minas Gerais é composta, principalmente, de trabalhadores por conta própria, compreendendo 87,6% das pessoas. Em segundo lugar, estão os trabalhadores auxiliares familiares (7,4%), que podem estar ocupados em atividades junto aos empregadores ou aos contas próprias. Os empregadores compreendem apenas 2,8% dos ocupados. Este quadro difere apenas ligeiramente do encontrado na economia popular no Brasil, na qual o número de conta própria é mais elevado no total de ocupados (90%) e tem, em contrapartida, menos empregadores (1,8) e trabalhadores auxiliares (6,8).

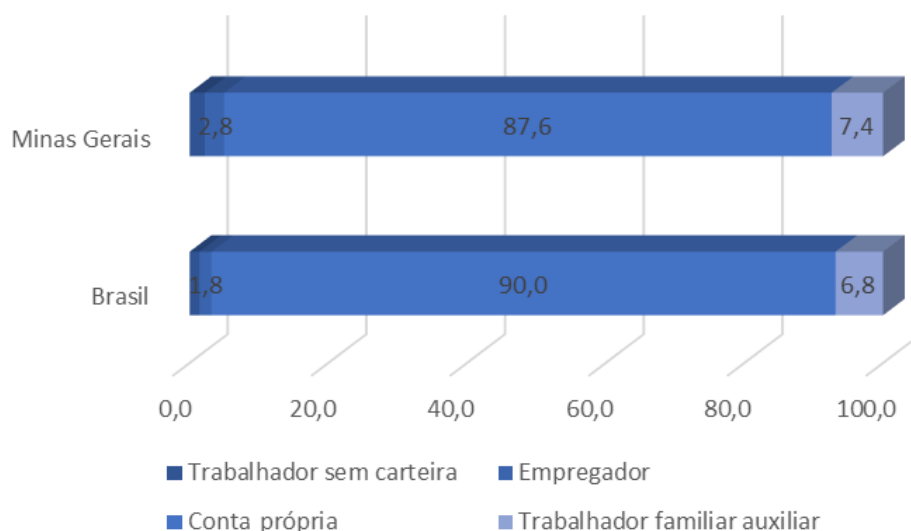


GRÁFICO 14 - Ocupados na economia popular por posição na ocupação
Fonte: Dados da PNAD Contínua 2018 e elaboração própria.

3.2.2 Principais ocupações na economia popular

A **Tabela 5** apresenta os principais grupos de ocupação encontrados dentro do recorte adotado, considerando o total de ocupados do Estado. A tabela foi construída a partir da tabela completa de ocupações com suas respectivas participações, apresentada no **Anexo 2**.

Os grupos 2 e 3 de ocupação apresentam os maiores percentuais em relação ao total de ocupados do Estado e compreendem empreendimentos dos setores secundário e terciário, com 9,7% e 8,1% de representatividade, respectivamente. As ocupações do grupo 1, que se referem ao setor primário, representam 5,6% do total de ocupados do Estado.

TABELA 5
Grupo de ocupação do empreendimento do trabalho principal na economia popular,
no total de ocupados do Brasil e em Minas Gerais

Grupos de ocupação	Brasil		Minas Gerais	
	f	%	f	%
Grupo 1 – Agropecuária, caça, pesca e extrativismo	4.639.580	5,1	553.918	5,6
Grupo 2 – Fabricação artesanal, construção civil e indústria	8.786.278	9,7	969.216	9,7
Grupo 3 – Comércio e serviços	8.720.607	9,6	809.807	8,1
Total de ocupados na economia popular	22.146.465	24,4	2.332.941	23,4

Fonte: Dados da PNAD Contínua 2018 e elaboração própria.

O **Gráfico 15** apresenta a representatividade de cada grupo de ocupação no total de ocupados na economia popular:

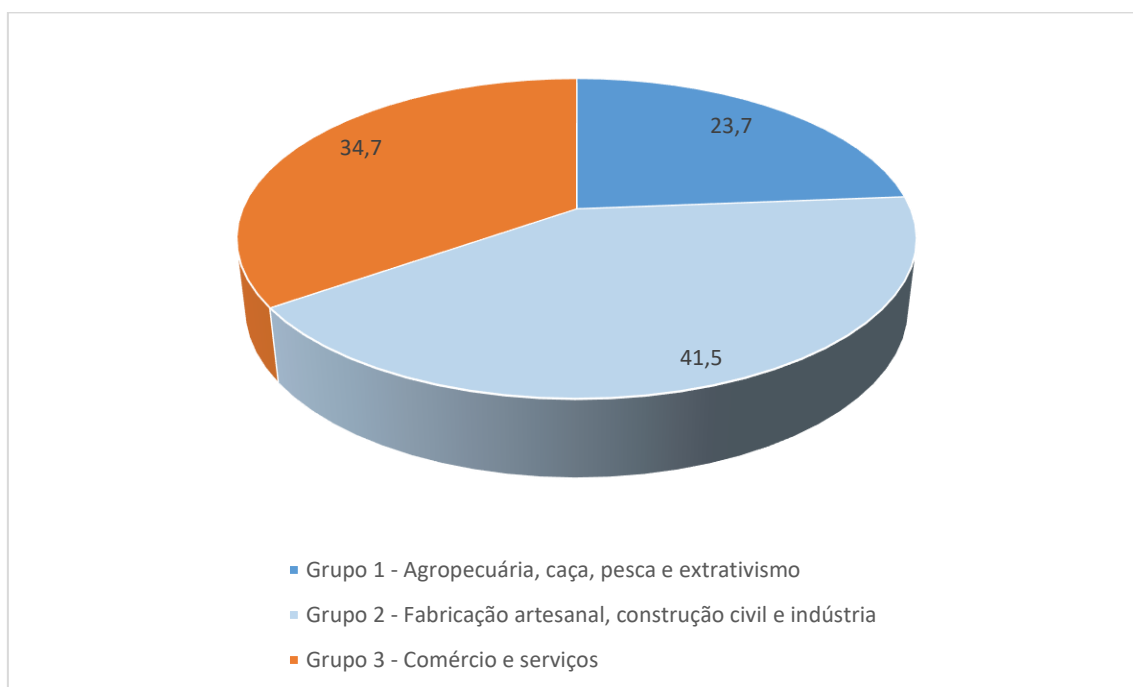


GRÁFICO 15 - Total de ocupados na economia popular em Minas Gerais, por grupos de ocupação (%)

Fonte: Dados da PNAD Contínua 2018 e elaboração própria.

A economia popular em Minas Gerais tem uma distribuição de ocupados por setor de atividade diferente da verificada no Brasil e no Estado, considerando a ocupação total. A estrutura ocupacional no Brasil, como nos demais Estados da federação, é muito parecida, com alta representatividade do setor de serviços, seguido pelo comércio e pela indústria. Em Minas Gerais, considerando o mercado como um todo, estão ocupados, no setor terciário (comércio e serviços), 71,5%, no secundário (indústria e construção) 22,8% e apenas 5,6% na agropecuária (MINAS GERAIS, 2018).

Na economia popular em Minas Gerais, a ocupação é mais representativa nas atividades ligadas à fabricação artesanal, construção civil e indústria (grupo 2), representando 41,5% dos ocupados. O setor de comércio e serviços abrange apenas 34,7%, e verifica-se a presença de muitas pessoas ocupadas no setor agropecuário e de caça, pesca e extrativismo (grupo 1), com 23,7% dos ocupados. Esta concentração de ocupados em atividades do setor primário na economia popular sinaliza a demanda por políticas públicas (especialmente as políticas de crédito) para esta parcela da população, que sequer foi dimensionada no estudo sobre o PNMPO. Isso requer uma investigação

mais aprofundada sobre o atendimento à sua demanda, uma vez que este setor conta com fontes de financiamento diversas para além do microcrédito produtivo orientado, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), por exemplo.

A **Tabela 6** permite conhecer melhor as ocupações por subgrupo principal no total de ocupações da economia popular.

TABELA 6
Ocupações na economia popular em Minas Gerais,
por grupo de ocupação e subgrupo principal

Grupo /Subgrupo principal	Descrição	f	%
Grupo 1 – Agropecuária, caça, pesca e extrativismo			23,7
61	Agricultores e trabalhadores qualificados da agropecuária	429.664	18,4
62	Pescadores	3.258	0,1
92	Trabalhadores elementares da agropecuária e florestais	120.996	5,2
Grupo 2 – Comércio e serviços			34,7
52	Vendedores	393.304	16,9
51	Trabalhadores dos serviços pessoais	312.063	13,4
53	Trabalhadores dos cuidados pessoais – cuidadores de crianças	10.637	0,5
54	Trabalhadores dos serviços de proteção e segurança – Guardas de segurança	5.414	0,2
91	Trabalhadores de limpeza de interior de edifícios	19.676	0,8
94	Ajudantes de preparação de alimentos	9.857	0,4
95	Trabalhadores ambulantes dos serviços	26.663	1,1
96	Coletores de lixo e outras ocupações elementares	32.221	1,4
Grupo 3 – Fabricação artesanal, construção civil e indústria			41,5
71	Trabalhadores qualificados e operários da construção, exclusive eletricitas	307.917	13,2
83	Condutores de veículos e operadores de equipamentos móveis pesados	187.057	8,0
75	Operários e oficiais de processamento de alimentos, da madeira, da confecção e afins	171.512	7,4
72	Trabalhadores qualificados e operários da metalurgia, da construção mecânica e afins	91.265	3,9
73	Artesãos e operários das artes gráficas	59.912	2,6
74	Trabalhadores especializados em eletricidade e eletrônica	45.422	1,9
81	Operadores de instalações fixas e máquinas	26.773	1,1
82	Montadores	2.508	0,1
93	Trabalhadores elementares da mineração, da construção, da indústria de transformação e do transporte	76.850	3,3
TOTAL		2.332.969	100,0

Fonte: Dados da PNAD Contínua 2018 e elaboração própria.

No total de ocupações, predomina o subgrupo de agricultores e trabalhadores qualificados da agropecuária (18,4%), de vendedores (16,9%), de trabalhadores de serviços pessoais (13,4%) e de trabalhadores qualificados e operários da construção, exclusive eletricitas (13,2%). Outras ocupações significativas são condutores de veículos e operadores de equipamentos móveis pesados (8%) e operários e oficiais de processamento de alimentos, da madeira, da confecção e afins (7,4%). As demais ocupações são distribuídas em outros 14 subgrupos.

Como observou Diniz (2016), as ocupações da economia popular podem atender tanto a demandas locais, desde a fabricação artesanal de alimentos, a confecção ligada a pequenos consertos ou a reciclagem, como se inserir em processos produtivos mais complexos e internacionalizados, como no caso das confecções que produzem para grandes marcas internacionais, os serviços mecânicos, a construção civil para grandes empresas e o comércio revendedor de produtos industriais, dentre outras ocupações.

3.2.3 Características sociodemográficas dos trabalhadores e características do trabalho

Grandes processos socioeconômicos envolvem as transformações no mercado de trabalho nas últimas décadas, como o aumento da participação da mulher e a elevação da idade média dos trabalhadores e dos níveis de escolaridade e renda, além do processo de formalização. Estes processos afetam, de forma diversa, cada categoria de ocupação, neste trabalho dividida em economia popular, trabalhadores domésticos, economia informal, economia formal e economia do setor público. A **Tabela 7** apresenta as principais características sociodemográficas dos ocupados em Minas Gerais, conforme o recorte adotado para esta pesquisa:

TABELA 7
Características dos trabalhadores ocupados em Minas Gerais por
categoria de ocupação (2018)

Características	Economia popular	Trabalhadores domésticos	Economia informal	Economia formal	Economia do setor público	Total de ocupados
Número de trabalhadores	553.918	771.728	1.248.015	4.403.803	1.207.509	2.339.179
Porcentagem do total de ocupados	5,6	7,7	12,5	44,2	12,1	23,5
Urbano (%)	78,3	87,5	80,6	94,0	94,3	88,2
Região metropolitana (%)	13,5	16,1	11,1	15,0	10,1	13,6
Homens (%)	65,6	6,5	65,9	61,4	37,5	55,8
Idade (média)	43,9	43,4	34,8	37,4	42,1	39,6
Anos de estudo (média)	8,6	7,7	9,3	11,2	13,4	10,4
Cor ou raça (%)						
Branca	41,1	26,1	34,8	42,0	45,6	40,1
Preta	10,1	18,6	11,7	12,2	9,7	11,8
Amarela	0,2	0,1	0,3	0,3	0,1	0,2
Parda	48,5	54,8	53,0	45,5	44,6	47,8
Indígena	0,1	0,4	0,2	0,1	0,1	0,1

Fonte: Dados da PNAD Contínua 2018 e elaboração própria.

Os dados demonstram uma economia popular essencialmente composta por trabalhadores residentes na área urbana, com 78,3% dos ocupados. Contudo, esta representatividade é a menor entre todas as categorias de ocupação do restante do mercado de trabalho. Desta forma, os ocupados residentes em áreas rurais são mais representativos na economia popular, como se mostrou também no total de pessoas ocupadas em atividades do setor primário, conforme o **Gráfico 2**. Também são pouco expressivos os trabalhadores residentes em capitais e regiões metropolitanas na economia popular (13,5%), como nas demais categorias de ocupação, demonstrando uma dispersão geográfica do público-alvo do microcrédito, o que deve ter impactos na descentralização da sua oferta.

Considerando que é comum uma maior proporção da ocupação da população masculina no mercado de trabalho (com exceção do trabalho doméstico e economia do setor público), verifica-se, também, na economia popular uma presença expressiva de homens (65,6%).

Outra característica é a idade média elevada de 43,9 anos, como é também a dos trabalhadores domésticos (43,4 anos), especialmente se comparada com os outros grupos ocupacionais como o da economia formal (37,2%) e da economia informal (34,3%). O avanço da idade na estrutura ocupacional, somada a outras características, como baixa escolaridade e renda, constitui indicadores de maior vulnerabilidade entre os trabalhadores da economia popular.

No Brasil, a expansão educacional ocorreu tardiamente, e o resultado é ainda uma população com baixa escolaridade. Esta condição está presente na economia popular em Minas Gerais, na qual se identificou uma média de anos de estudo de apenas 8,6 anos, correspondente ao ensino fundamental incompleto, muito inferior com relação aos ocupados na economia formal e no setor público, com uma média de 11,3 e 13,4 anos de estudo, respectivamente.

A presença da população branca entre os ocupados se mantém basicamente dentro do mesmo patamar entre a economia popular (41,1%), a formal (41,8%) e a do setor público (45,6%), com exceção dos trabalhadores domésticos (26,1%) e da economia informal (34,6%), entre os quais a população branca é bastante inferior, se sobressaindo a população não branca, especialmente preta e parda.

Quanto às características do trabalho e de rendimentos, visualizadas na **Tabela 5**, tem-se a grande maioria dos trabalhadores ocupados em apenas um trabalho, em todas as categorias de ocupação, compreendendo, na economia popular, 96,1% dos ocupados. Em termos de horas trabalhadas, todas as categorias apresentaram entre 32 e 40 horas semanais em média (considerando todos os trabalhos). A exceção é o setor formal, no qual a média de horas trabalhadas chegou a 42,6 horas, o que pode ser explicado pela chamada “instabilidade dos estáveis” (DINIZ, 2016), como uma outra face da precarização, em que, além da perda de direitos e benefícios trabalhistas, há o aumento das horas trabalhadas, por demanda das novas formas de organização da produção, como também pela pressão pela substituição por novos trabalhadores. Deve-se registrar a possibilidade de subdimensionamento das horas trabalhadas pelos ocupados na economia popular, uma vez que, como eles não têm um horário fixo a cumprir e o trabalho acontece também no domicílio, fica mais difícil contabilizar as horas trabalhadas.

A formalização é bastante baixa na economia popular – apenas 18,3% dos ocupados atuam em empreendimentos com CNPJ. Já quanto à proteção do trabalhador

relativa à Previdência Social, na economia popular e na informal se encontram os mais baixos índices, sendo de 32,9% e 16,1%, respectivamente.

Observados os rendimentos, a economia popular tem uma média de rendimento mensal do trabalho principal de R\$ 1.327,03, superiores aos dos trabalhadores domésticos e dos trabalhadores da economia informal, demarcando uma situação intermediária entre estes e os trabalhadores da economia formal e do setor público, com rendimentos médios bem mais elevados.

TABELA 8
Características do trabalho e rendimento da população ocupada em Minas Gerais,
por categoria de ocupação (2018)

Características	Economia popular	Trabalhadores domésticos	Economia informal	Economia formal	Economia do setor público	Total de ocupados
Possui apenas 1 trabalho (%)	96,1	97,3	96,2	96,0	88,2	95,2
Possui CNPJ (%)	18,3	–	–	10,8	–	9,1
Rendimento mensal do trabalho principal (média)	R\$ 1.327,03	R\$ 811,68	R\$ 1.151,33	R\$ 2.123,50	R\$ 2.977,82	R\$ 1.833,29
Rendimento mensal de todos os trabalhos (média)	R\$ 1.361,19	R\$ 820,37	R\$ 1.173,83	R\$ 2.203,31	R\$ 3.247,59	R\$ 1.911,18
Horas trabalhadas por semana no trabalho principal (média)	37,5	32,4	36,3	42,6	34,9	38,9
Horas trabalhadas por semana em todos os trabalhos (média)	38,1	32,8	36,9	43,3	37,1	39,7
Contribui para a Previdência (%)	32,9	44,5	16,1	94,6	96,3	66,7

Fonte: Dados da PNAD Contínua 2018 e elaboração própria.

Assim, verifica-se que a economia popular em Minas Gerais se aproxima da economia informal e do trabalho doméstico especialmente quando observados os níveis de rendimento e os indicadores educacionais. Estas três categorias de ocupação compõem um polo oposto ao da economia formal e da economia do setor público, demonstrando a dualidade do mercado de trabalho (DINIZ, 2016).

A PNAD Contínua permite conhecer também o local de funcionamento dos negócios existentes. Sob este aspecto, a economia popular se diferencia expressivamente da economia informal, na qual a maioria dos negócios funciona em loja, escritório ou galpão (58,1%). Na economia popular, a maioria dos negócios não tinha estabelecimento para funcionar, chegando a 52,1% dos negócios.

TABELA 9
Local de funcionamento dos negócios

Local	Economia popular	Trabalhadores domésticos	Economia informal	Economia formal	Economia do setor público
Em loja, escritório, galpão, etc.	25,5	–	58,1	87,1	100,0
Em fazenda, sítio, granja, chácara, etc.	22,4	–	26,8	7,3	0,0
Não tinha estabelecimento para funcionar	52,1	–	15,1	5,7	0,0
TOTAL	100,0	-	100,0	100,0	100,0

Fonte: Dados da PNAD Contínua 2018 e elaboração própria.

Estes negócios sem estabelecimento específico funcionam principalmente em local designado pelo cliente ou freguês (46,7%), no domicílio de residência (28,4%), com local exclusivo ou não, e em veículo automotor (14,2%).

TABELA 10
Outros locais de funcionamento dos negócios

Local	Economia popular	Trabalhadores domésticos	Economia informal	Economia formal	Economia do setor público	Total de ocupados
Em estabelecimento de outro negócio/empresa	0,3	–	2,5	13,9	–	5,5
Em local designado pelo empregador, cliente ou freguês	46,7	–	63,9	46,9	–	49,0
Em domicílio de empregador, patrão, sócio ou freguês	3,9	–	3,6	0,9	–	2,8
No domicílio de residência, em local exclusivo para o desempenho da atividade	10,5	–	2,4	3,8	–	7,1
No domicílio de residência, sem local exclusivo para o desempenho da atividade	17,9	–	3,1	5,6	–	11,6
Em veículo automotor (táxi, ônibus, caminhão, automóvel, embarcação, etc.)	14,2	–	9,2	25,4	–	18,9
Em via ou área pública (rua, rio, manguezal, mata pública, praça, praia, etc.)	6,1	–	5,1	3,4	–	5,0
Em outro local	0,4	–	0,3	0,1	–	0,2
TOTAL	100,0		100,0	100,0		100,0

Fonte: Dados da PNAD Contínua 2018 e elaboração própria.

A economia popular compreende uma estratégia de trabalho familiar, o que se materializa na existência de várias pessoas, no mesmo domicílio, trabalhando em ocupações próximas, sugerindo a transmissão do ofício ou profissão dentro da família (DINIZ, 2016). Além disso, boa parte desses trabalhadores realiza o ofício no próprio domicílio, como demonstraram os dados sobre o local de funcionamento do negócio. A estratégia individual de trabalho na economia popular representa 67,2%, sendo esta uma

condição mais presente nos negócios relacionados à fabricação artesanal, construção civil e indústria (nos quais representa 78,9%).

Unidades domésticas familiares com mais de um conta própria e auxiliar representam, ao todo, 27% das unidades identificadas. Domicílios com presença de empregados sem carteira são exceção, representando apenas 5,8% do total do universo da economia popular no Estado.

TABELA 11
Unidades domésticas (UD) da economia popular em Minas Gerais

Tipo de unidade doméstica	Grupo 1 – Agropecuária, caça, pesca e extrativismo	Grupo 2 – Fabricação artesanal, construção civil e indústria	Grupo 3 – Comércio e serviços	Total da economia popular
UD unipessoal – conta própria	43,0	78,9	69,8	67,2
UD familiar – mais de um conta própria	17,4	13,3	14,9	14,8
UD familiar – conta própria e auxiliar	33,5	3,2	8,4	12,2
UD familiar – empregador e sem carteira, com ou sem ou auxiliar	6,1	4,7	6,9	5,8
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Microdados/PNAD Contínua 2018 e elaboração própria.

Nos negócios da agropecuária, da caça, da pesca e do extrativismo, predominam as unidades familiares de trabalho, nas quais atuam contas próprias e trabalhadores familiares auxiliares (33,5%) e mais de um conta própria no mesmo do domicílio (17,4%). Este perfil se diferencia expressivamente dos outros dois grupos (2 e 3), como demonstra a **Tabela 8**. Esta característica corrobora os estudos da agricultura familiar no Brasil, que há muito vem registrando a importância e a especificidade do trabalho familiar neste setor. A mesma discussão não ocorre nos demais setores, fato que o recorte da economia popular pretende contornar.

3.3 Diagnóstico da oferta de microcrédito produtivo orientado em Minas Gerais

Esta pesquisa buscou conhecer o mercado de microcrédito produtivo orientado em Minas Gerais, sendo incluídas no universo de pesquisa todas as organizações que declararam oferecer crédito a microempreendedores (urbanos ou rurais, formais ou informais), independentemente da fonte de recursos, com equipe especializada e metodologia específica de relacionamento com o cliente microempreendedor.

O conhecimento acerca da oferta de microcrédito em Minas Gerais apresentou um desafio inicial, uma vez que não foi possível obter uma relação atualizada, nem um recenseamento de todas as organizações. O mercado de microcrédito é dividido entre organizações reguladas, sob a responsabilidade do BCB (bancos, cooperativas, sociedades de crédito), e as não reguladas (chamadas de ONGs), que podem estar cadastradas no Ministério da Justiça como OSCIPs ou associadas a alguma organização civil, como, por exemplo, a Abcred. Por sua vez, o Ministério do Trabalho habilita aquelas organizações (reguladas ou não) que pretendem ter aporte de recursos públicos em suas operações de microcrédito.

Desta forma, as informações sobre as organizações de microcrédito estão dispersas em diversas instituições, como Ministério do Trabalho, BCB, Ministério da Justiça, Abcred e ABSCM. A estratégia de consulta a todas estas fontes permitiu identificar as organizações atuantes no mercado mineiro, para além das oficialmente habilitadas ao PNMPO⁴² pelo Ministério do Trabalho.

A definição do universo de organizações de microcrédito produtivo em Minas Gerais levou em conta dados secundários, obtidos através da pesquisa exploratória junto às instituições acima mencionadas, sendo identificadas, a partir destas fontes, 238 diferentes organizações, sendo incluídos neste levantamento inicial as 194 cooperativas de crédito presentes em todo o Estado e os bancos comerciais.

A partir deste levantamento preliminar, buscando verificar se realmente as organizações estavam em funcionamento e se havia outras a serem incluídas, passou-se ao contato com todas as organizações, via telefone. Inicialmente, foram identificadas

⁴² O PNMPO considera como IMPOs as agências de fomento, as cooperativas de crédito e os bancos cooperativos, as OSCIPs, os bancos de desenvolvimento e as sociedades de crédito aos microempreendedores. Fazem parte do programa também as IFOs, representadas pelos bancos públicos, no caso de Minas Gerais, do Banco do Brasil, da Caixa Econômica Federal e do BNB. Segundo dados do MTE de 2018, além dos 3 bancos públicos, existem apenas outras 3 organizações habilitadas ao PNMPO em Minas Gerais (2 cooperativas de crédito e 1 OSCIP).

185 cooperativas de crédito⁴³, 3 OSCIPs e 1 SCM que nunca tinham trabalhado com o microcrédito produtivo orientado, sendo, portanto, excluídas do levantamento inicial. Desta forma, o total inicial foi reduzido para 49 organizações. Destas, verificou-se que 18 organizações foram fechadas ou deixaram de praticar o microcrédito (12 OSCIPs, 4 SCM e 2 cooperativas), 10 não foram localizadas e outras 21 estavam em operação.

Num contexto de dificuldades econômicas para as empresas e as famílias e de inflexão do crédito pós 2014, com baixa ampliação e redução do saldo de empréstimos (DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2014), foram identificadas, operando no mercado de microcrédito produtivo, conforme mencionado, apenas 21 diferentes organizações, conforme descrito na **Tabela 12**⁴⁴.

TABELA 12
Organizações de microcrédito identificadas em Minas Gerais

Tipo de organização	f
Cooperativa de crédito	7
OSCIP	5
SCM	3
IFO	3
Banco comercial	3
TOTAL	21

Fonte: Pesquisa de campo

Uma pesquisa, de tipo *survey* foi realizada, com aplicação de um questionário padronizado ao universo de organizações identificadas, de julho a novembro de 2018.

⁴³ O maior desafio colocado na definição do universo de pesquisa se deu com as cooperativas de crédito, que compreendem 195 organizações em todo o Estado. Muitas delas afirmavam oferecer microcrédito, mas uma exploração mais detalhada não comprovava tal situação. Muitas oferecem créditos de pequeno valor, para atendimento de microempreendedores, seja para produção ou consumo, em linhas de crédito convencionais, como as de capital de giro, investimento ou crédito pessoal. A grande maioria destas cooperativas não sabe identificar inclusive qual é a destinação do recurso, apesar de diferenciar o tamanho dos créditos concedidos. Estas organizações não foram incluídas como organizações que oferecem microcrédito. Por sua vez, todas as cooperativas que declararam possuir uma linha específica de crédito para microempreendedores, com atendimento especializado, foram incluídas.

⁴⁴ Foram consideradas todas as organizações que dispõem de filiais (pontos fixos de atendimento) ou realizam atendimento virtual ou telefônico, com atuação de agentes de crédito, o que também pressupõe uma metodologia de relacionamento com o cliente. *Fintechs* não foram incluídas, uma vez que não oferecem microcrédito produtivo orientado, não dispoem de agentes de crédito ou de metodologia específica de relacionamento com o cliente.

Dada a abrangência territorial, optou-se por realizar a aplicação do questionário por telefone. Foram considerados como respondentes qualificados o gerente, o supervisor de crédito, o presidente, o proprietário ou outro cargo similar da organização de microcrédito.

A aplicação dos questionários se mostrou mais difícil do que inicialmente previsto. Houve resistência por parte das organizações em disponibilizar as informações ou mesmo verificou-se a falta de sistematização de dados sobre a carteira de microcrédito, como a identificação do sexo, do local de moradia e da situação jurídica (pessoa física ou jurídica) de seus clientes. Do total de 21 organizações, 14 responderam ao questionário, conforme listadas no **Quadro 7**:

QUADRO 7
Organizações participantes da Pesquisa Diagnóstico da
Oferta de Microcrédito Produtivo Orientado em Minas Gerais

1.	Associação Comunitária de Crédito de João Monlevade – Banco Popular do Pequeno Empreendedor (Banpopo)
2.	Associação de Crédito Popular Banco da Gente – Agência de Microcrédito
3.	Atlanta Sociedade de Crédito ao Empreendedor Ltda.
4.	Banco de Crédito Popular Solidário (Bancrep)
5.	Cooperativa de Crédito de Livre Admissão de Lagoa da Prata e Região Ltda. – Sicoob Lagoacred Gerais
6.	Cooperativa de Crédito de Livre Admissão de Nova Serrana e Região Centro Oeste Ltda. – Sicoob Credinova
7.	Cooperativa de Crédito de Livre Admissão de São Roque de Minas Ltda. – Sicoob Saromcredi
8.	Cooperativa de Crédito de Livre Admissão do Triângulo Mineiro e São Francisco Ltda. – Sicoob Aracoop
9.	Cooperativa de Crédito de Pequenos Empresários, Microempresários e Microempreendedores do Alto São Francisco Ltda. – Sicoob Crediprata
10.	BNB – Crediamigo
11.	Hscm Heron Sociedade de Crédito ao Microempreendedor Ltda.
12.	Instituto de Crédito ACIA – Aciacred
13.	Movera – Banco do Brasil ⁴⁵
14.	Cooperativa de Crédito de Livre Admissão do Nordeste de Minas Gerais Ltda. – Sicoob Carlos Chagas

Fonte: Pesquisa de campo.

⁴⁵ Atualmente, o Banco do Brasil opera o microcrédito por meio de suas agências bancárias e com o apoio da empresa parceira Movera. Criada em 2015, a Movera tem como objetivo a operacionalização da metodologia de relacionamento direto preconizado pelo PNMPO, apresentando uma estrutura exclusiva com funcionários dedicados ao MPO.

O instrumento de coleta de dados contou com questões relativas a: perfil do entrevistado, tipo de instituição, atuação geográfica, produtos oferecidos, estrutura organizativa (pessoal e funções), fontes de captação de recursos, montante de carteira, perfil das operações contratadas e dos clientes, formas de avaliação de risco, inadimplência, taxas de juros e garantias exigidas, política de seleção e formação de agentes de crédito, metodologias de empréstimo praticadas, mecanismos de captação de clientes e atividades de acompanhamento. As informações levantadas a partir do *survey* são apresentadas a seguir.

3.3.1 Distribuição geográfica das organizações e acesso ao microcrédito

Considerando como já foi apontado, que o microcrédito requer uma relação de proximidade com o cliente, a existência e a distribuição de unidades de atendimento das organizações de microcrédito no território se fazem estratégicas para a oferta deste serviço, seja por meio de suas sedes, de filiais ou de pontos de apoio. Isso se justifica também pelo fato de que, embora as transações e o acesso a serviços financeiros por plataformas virtuais, entre eles o crédito, vêm aumentando, os pontos físicos ainda são importantes⁴⁶.

⁴⁶ O *Relatório de Cidadania Financeira* (BRASIL, 2018a) registra que há um processo de redução do número de canais de atendimento físico aos serviços financeiros, enquanto o acesso por meio de canais remotos cresce significativamente. Contudo, os canais de atendimento físico ainda são responsáveis por grande parte das operações, com destaque para os correspondentes bancários (28%), que perdem apenas para as transações em internet *banking* (36%) e ficam acima das efetuadas por meio de celular (14%). O relatório ainda salienta, com base nos resultados da Global Findex Database (2017), que o percentual de pessoas que utilizam a internet, no Brasil, tanto para pagar contas quanto para fazer compras, ainda é baixo, sendo de apenas 17,6% em 2017. Além disso, deve-se considerar que o uso de internet e a posse de celular não são homogêneos no país, com diferenças entre as diferentes regiões e entre localidades urbanas e rurais. Assim, conclui o relatório, apesar do rápido crescimento dos canais remotos, os pontos de atendimento presenciais ainda têm um importante papel a desempenhar na oferta de serviços financeiros, pelo menos neste momento.

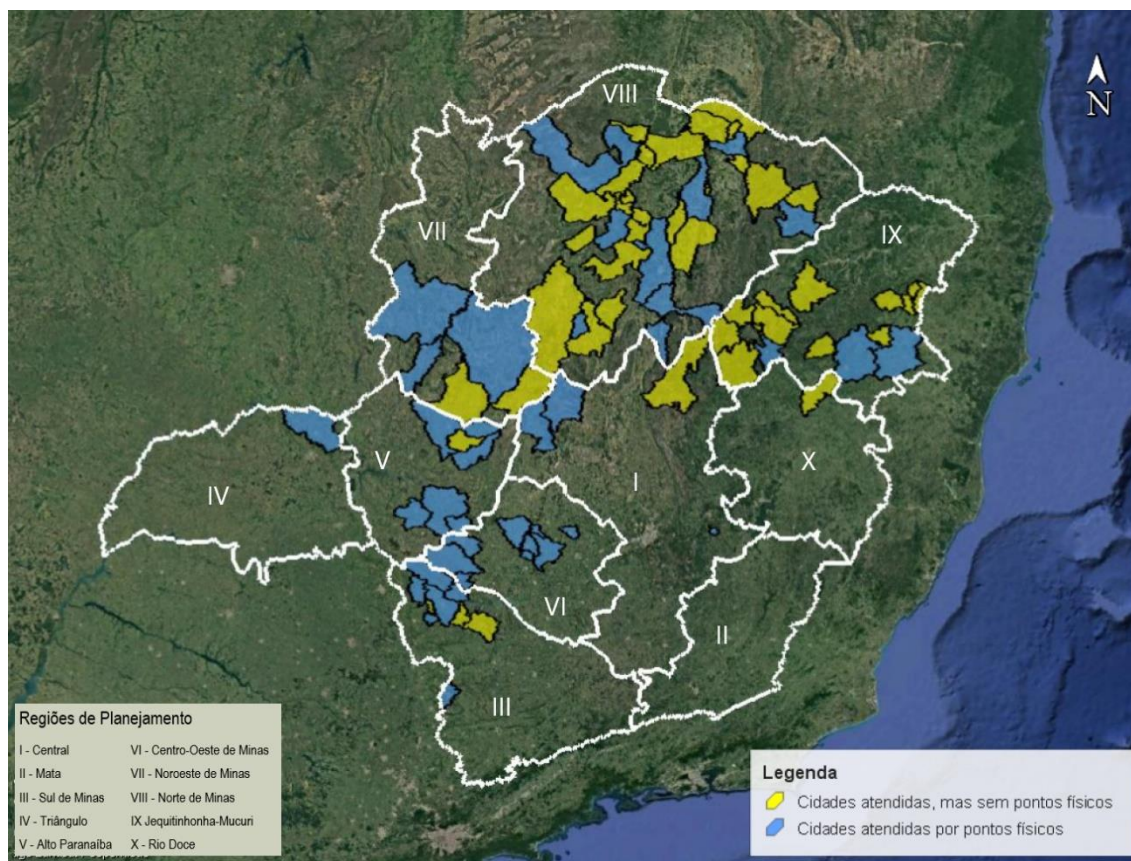


FIGURA 4 - Distribuição do atendimento das IMFs por cidades e regiões de planejamento de Minas Gerais

Fonte: Elaboração própria.

São 43 municípios atendidos em Minas Gerais com presença de agências ou pontos de atendimento físicos, com destaque para a região Norte de Minas (12). Em seguida, vêm as regiões Centro-Oeste (9) e Sul de Minas (6). Outros 42 municípios são atendidos, sem um ponto físico, mas com a presença de agentes de crédito. A região de planejamento com maior presença de operadores, considerando o total de municípios com ou sem ponto físico, é a Norte, cuja concentração se deve à atuação do BNB⁴⁷. Além da região Norte de Minas, o BNB atende a região Jequitinhonha-Mucuri, a segunda identificada com maior presença de atendimento. Triângulo, Rio Doce e Nordeste são as regiões com menos presença de operadores. No total, são apenas 85 municípios em todo o Estado com algum tipo de atendimento por uma organização que pratica o microcrédito, seja por meio de uma sede física ou por atendimento via agente de crédito, cobertura muito pequena para um Estado com 853 municípios.

⁴⁷ O BNB atende a 1.990 municípios situados nos nove Estados que compõem a região Nordeste e no Norte dos Estados do Espírito Santo e de Minas Gerais, incluindo os Vales do Jequitinhonha e do Mucuri, contemplando, com acesso ao crédito, os segmentos empresariais de MEIs, produtores, empresas, associações e cooperativas.

Segundo o *Relatório de Cidadania Financeira* (BRASIL, 2018a), para compreender melhor o alcance atual do acesso ao crédito, seria preciso conhecer a exata demanda da população por este serviço, informação de difícil acesso. O dimensionamento do crédito ofertado por faixa de renda e a comparação com a proporção total da população em cada faixa permitiriam entender a sua penetração. Como o objetivo nesta pesquisa é conhecer a penetração do microcrédito, será utilizada a relação entre a população-alvo e a parcela atendida pelo PNMPO, para se chegar a uma estimativa.

No universo da economia popular em Minas Gerais, apenas 2,8% estariam atendidos pelo PNMPO, levando em conta o total de clientes deste programa (65.774 em 2015, último dado disponível). Considerando os dados levantados pela pesquisa de campo realizada (como se verá a partir do tópico 3.3.2 a seguir), as organizações de microfinanças pesquisadas (que operam via PNMPO ou não) atendem a 4,4% deste universo. Ambos os percentuais indicam uma maciça fatia do mercado potencialmente não explorada e desatendida em Minas Gerais, demonstrando que o racionamento de crédito ainda é uma prática no mercado mineiro. No Brasil, que, conforme já mencionado, tem um alcance modesto em termos de microcrédito quando comparado com outros países da América Latina, este atendimento é de 10,8%, considerando a economia popular com um contingente de 22.547.403 ocupados e o número de clientes atendidos pelo PNMPO de 2.430.934 pessoas (BRASIL, 2018d).

3.3.2 Perfil da organização e dos respondentes

A pesquisa realizada contou com a participação, em sua maioria, de gerentes das organizações de microcrédito (10 organizações). Nas demais, participaram supervisores, agentes de crédito e sócio-proprietário (em 4 organizações). Quanto ao tempo de exercício da função, estes profissionais declararam-se, também em sua maioria, bastante experientes: 9 têm mais de 4 anos de atuação e nenhum tem menos de 6 meses.

TABELA 13
Cargo/função do respondente

Cargo/função	f	%	% válido	% acumulado
Gerente	10	71,4	71,4	71,4
Agente de crédito	1	7,1	7,1	78,6
Supervisor de crédito	2	14,3	14,3	92,9
Sócio-proprietário	1	7,1	7,1	100,0
TOTAL	14	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de campo.

TABELA 14
Tempo que exerce a função

Respostas	f	%	% válido	% acumulado
Acima de 6 meses até 1 ano	2	14,3	14,3	14,3
Mais de 1 ano até 2 anos	1	7,1	7,1	21,4
Mais de 2 anos até 4 anos	2	14,3	14,3	35,7
Mais de 2 anos até 4 anos	9	64,3	64,3	100,0
TOTAL	14	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de campo.

Entre as organizações pesquisadas, as reguladas são a maioria, compreendendo 10 empresas, com destaque para as cooperativas de crédito, que somam 6 organizações.

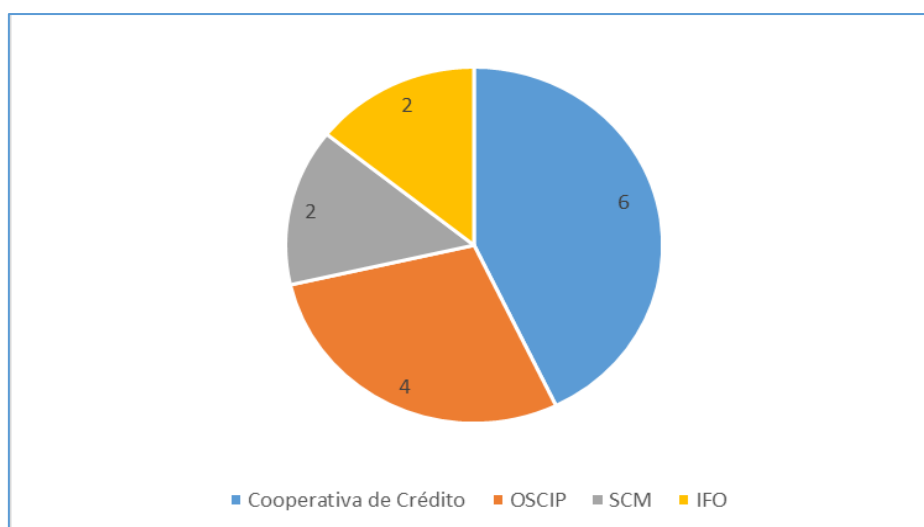


GRÁFICO 16 - Número e tipo de organizações pesquisadas

Fonte: Pesquisa de campo.

As organizações não reguladas compreendem apenas 4 OSCIPs, que abrangem um total de apenas 0,9% da carteira de clientes.

Desta forma, observa-se, como no Brasil, um mercado de microcrédito altamente regulado em Minas Gerais, com 99,1% da carteira de clientes do microcrédito pertencentes a organizações reguladas (IFOs, SCMEPP e cooperativas), com alta concentração do mercado pelos bancos públicos.

TABELA 15
Total de clientes em carteira ativa por tipo de organização

Tipo de organização	f	%
IFO	99.033	95,7
Cooperativa de crédito	3016	2,9
OSCIP	941	0,9
SCMEPP	450	0,4
TOTAL	103.440	100,0

Fonte: Pesquisa de campo.

Apesar de em maior número, as cooperativas representam apenas 2,9% do total de clientes do universo de organizações pesquisadas. São os bancos públicos ou IFOs (Banco do Brasil e BNB) os grandes operadores, com 95,1% do total de clientes, com destaque para o BNB/Programa Crediamigo, responsável, sozinho, por 94,8% do total de clientes identificados no universo pesquisado. As duas sociedades de crédito pesquisadas alcançam apenas 0,4% do total de clientes.

Quanto ao período de atuação das organizações no microcrédito, considerando a classificação da Planet Finance Brasil⁴⁸, a grande maioria são organizações maduras (13), com mais de 7 anos de atuação no mercado de microcrédito em Minas Gerais. Apenas uma delas, uma IFO, pode ser considerada uma nova organização na prática do microcrédito em Minas Gerais.

⁴⁸ PLANET FINANCE BRASIL. Indicadores de desempenho – Project Planet Finance – Novib. Planet Finance, 2008.

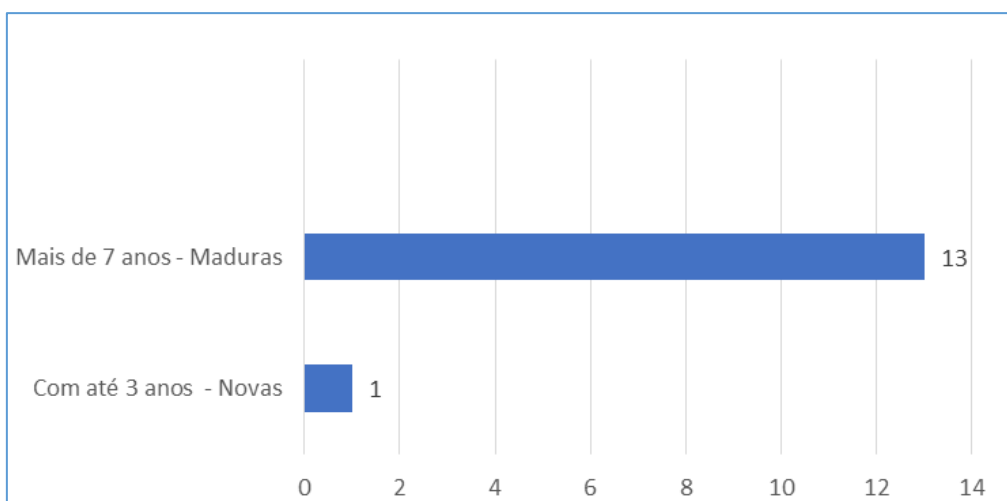


GRÁFICO 17 - Tempo de atuação das organizações no microcrédito em Minas Gerais
Fonte: Pesquisa de campo.

Do total de instituições pesquisadas, apenas 3 (duas cooperativas de crédito e uma IFO) iniciaram a oferta de microcrédito em Minas Gerais na década de 1990, período em que começaram as intervenções do Estado em políticas públicas para este campo, podendo estas serem consideradas instituições pioneiras, num período em que o microcrédito era muito incipiente no país.

A maioria das organizações (7) começou a ofertar o microcrédito na década seguinte (anos 2000), provavelmente estimuladas pela abertura da legislação para o microcrédito, a partir da criação do PNMPO.

Outras 4 instituições começaram sua oferta na década posterior, a partir de 2011, período em que o Governo Federal relançou o PNMPO inserido no âmbito do Plano BSM, com a denominação de Crescer, contando com maior disponibilidade de recursos e subsídios na taxa de juros.

TABELA 16
Período em que iniciou a oferta de microcrédito

Respostas	f	%	% válido	% acumulado
Até 1990	3	21,4	21,4	21,4
De 2000 a 2009	7	50,0	50,0	71,4
De 2010 a 2018	4	28,6	28,6	100,0
TOTAL	14	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de campo

Vem se consolidando uma crescente demanda por conhecer o desempenho social das IMFs e, ainda que não haja consenso sobre os indicadores, o valor médio dos empréstimos é um dos mais utilizados e aceitos. O tamanho dos créditos constitui uma aproximação para estimar o setor do microcrédito da IMF e seu desempenho social. Quanto menor é o tamanho do empréstimo, mais profundo é o mercado e mais pobre o nicho demográfico atendido (MICRORATE INCORPORATED, 2014).

Para as organizações pesquisadas, calculou-se esse indicador dividindo-se o montante da carteira ativa pelo número total de clientes para cada organização. O valor médio dos empréstimos varia de R\$ 1.333,33 a R\$ 11.014,31, com uma mediana de baixo valor, correspondendo a R\$ 3.545,00, indicando que metade das organizações atende ao segmento de mercado mais pobre no Estado. O **Gráfico 18** demonstra os valores médios de empréstimo encontrados.

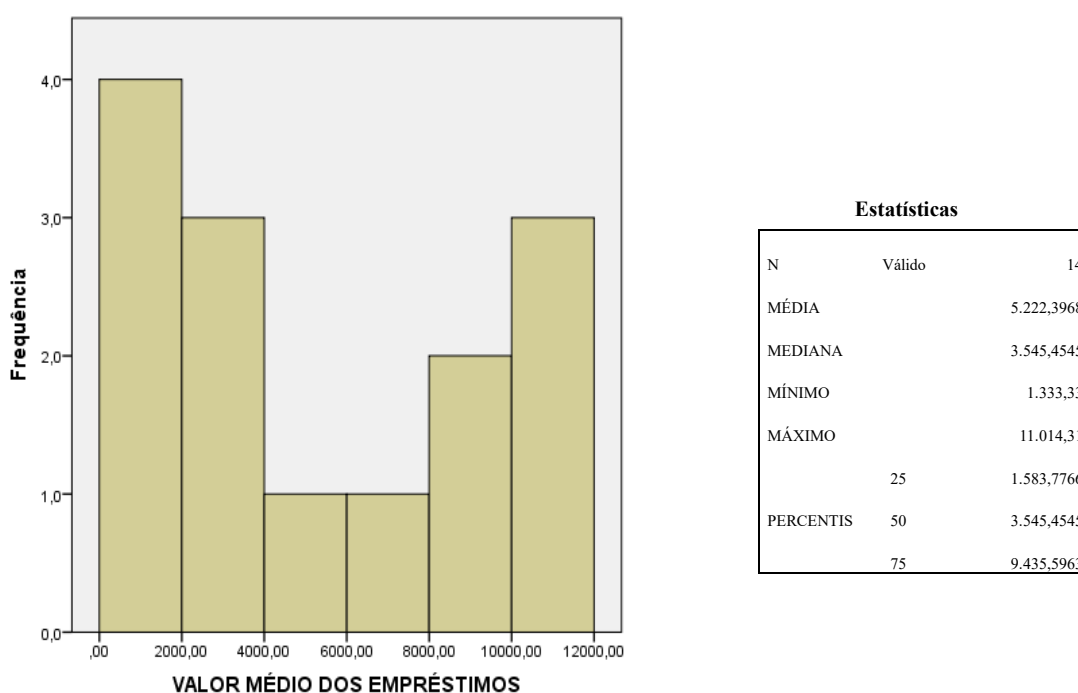


GRÁFICO 18 - Valores médios dos empréstimos
Fonte: Pesquisa de campo.

A análise dos dados por tipo de instituição mostra uma grande heterogeneidade no valor médio dos empréstimos, como se verifica no bloxspot abaixo. As sociedades de crédito e as cooperativas de crédito são as organizações com os maiores valores médios de empréstimos e com as medianas mais elevadas (R\$ 10.000,00 e R\$ 5.282,24, respectivamente). As IFOs têm os menores valores médios de empréstimos, variando de

R\$ 1.611,70 a R\$ 2.857,14, indicando que são estas as organizações a atingir o público de mais baixa renda.

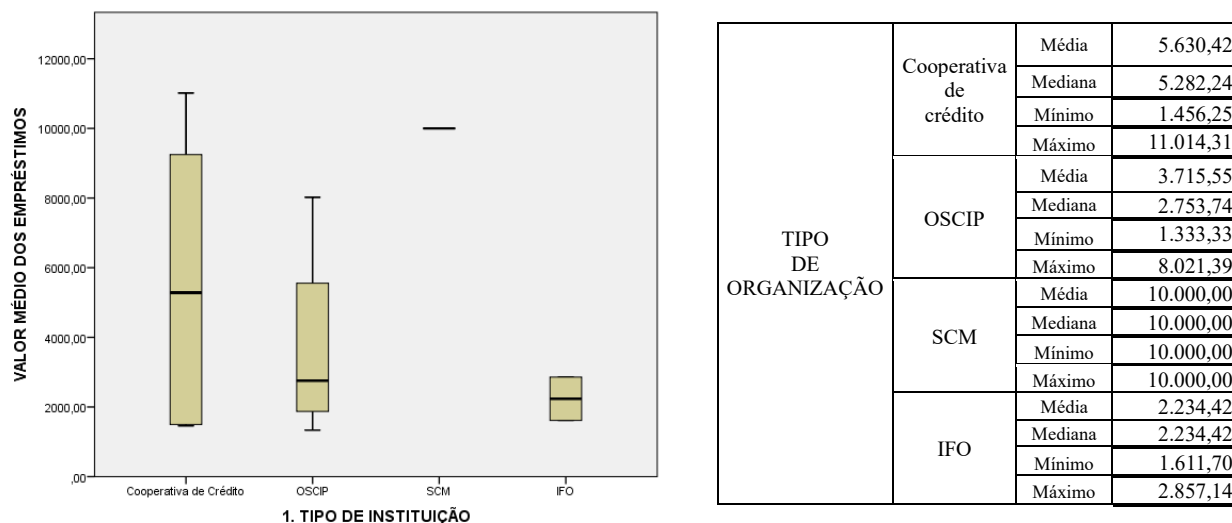


GRÁFICO 19 - Valores médios dos empréstimos por tipo de organização

Fonte: Pesquisa de campo.

Utilizando uma classificação internacional das organizações de microcrédito, adotada pela MIX, os resultados são similares aos encontrados acima. A MIX classifica as organizações de microfinanças pelo tamanho médio dos empréstimos concedidos face ao PIB *per capita* do respectivo país onde exercem a atividade, sendo:

- Instituições que servem o segmento inferior da população (os mais pobres da sociedade): o empréstimo médio por devedor é inferior a 20% do PIB *per capita*;
- Instituições que servem o segmento intermédio da população: o empréstimo médio por devedor situa-se entre 20% e 150% do PIB *per capita*;
- Instituições que servem o segmento superior da população: o empréstimo médio por devedor situa-se acima dos 150% do PIB *per capita*.

Considerando o PIB *per capita* no Brasil (2018) de R\$ 32.747,00, tem-se, para as instituições pesquisadas, a seguinte classificação:

TABELA 17
Classificação das instituições por valor médio dos empréstimos

Respostas	f	%	% válido	% acumulado
Instituições que servem o segmento inferior da população	8	57,1	57,1	57,1
Instituições que servem o segmento intermediário da população	6	42,9	42,9	100,0
TOTAL	14	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de campo.

Do total de organizações pesquisadas, 8 (57,1%) atendem ao segmento inferior da população, com empréstimos médios de até R\$ 6.549,00, e outras 6 (42,9%) têm empréstimos médios acima deste valor, servindo ao segmento intermediário da população.

Quanto às fontes de recursos utilizadas, como o universo é composto de 02 organizações ligadas a bancos públicos ou IFOs (Banco do Brasil e BNB), ambas indicaram trabalhar apenas com recursos públicos. Outras 7 não contam com recursos públicos em sua carteira de microcrédito, mostrando a iniciativa própria de metade das organizações na operação do microcrédito. As demais organizações pesquisadas (5) trabalham com recursos públicos e de outras fontes, se destacando, entre outras fontes indicadas, o Banco Cooperativo do Brasil (Bancoob), a Unicred do Brasil e outros bancos comerciais.

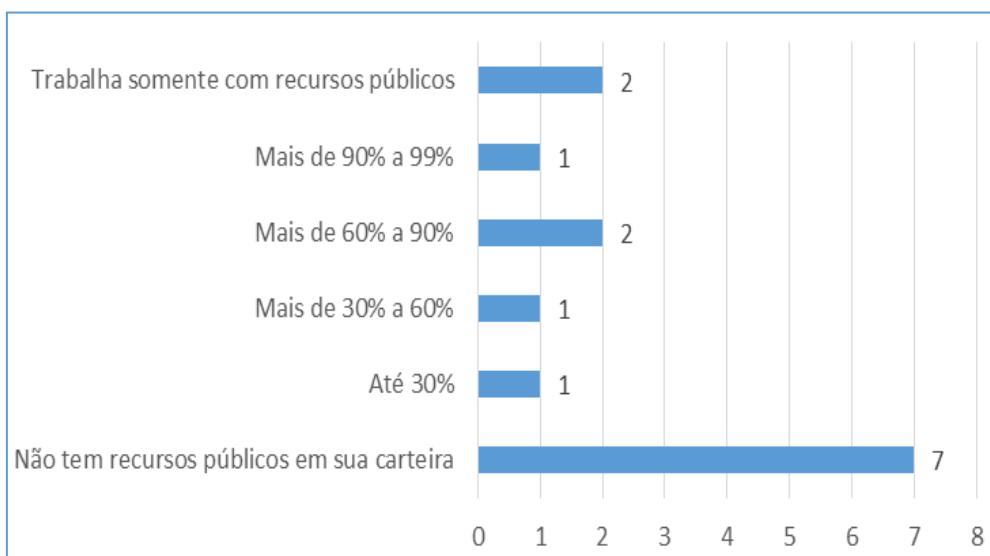


GRÁFICO 20 - Número de organizações por participação de recursos públicos no *funding*
Fonte: Pesquisa de campo.

Em termos de montante de carteira, as organizações pesquisadas somam um total de R\$ 179.976.361,67, sendo a maior carteira, de R\$ 158 milhões, pertencente a uma única organização, classificada como IFO, responsável por 87,8% do montante (R\$) da carteira total identificada.

TABELA 18
Organizações por montante total da carteira (R\$)

Montante (R\$)	f	%	% válido	% acumulado
20.000,00	1	7,1	7,1	7,1
456.731,57	1	7,1	7,1	14,3
1.000.000,00	1	7,1	7,1	21,4
1.358.848,62	1	7,1	7,1	28,6
1.398.000,00	1	7,1	7,1	35,7
1.500.000,00	3	21,4	21,4	57,1
1.700.000,00	1	7,1	7,1	64,3
2.500.000,00	1	7,1	7,1	71,4
2.903.703,00	1	7,1	7,1	78,6
3.000.000,00	1	7,1	7,1	85,7
3.139.078,48	1	7,1	7,1	92,9
158.000.000,00	1	7,1	7,1	100,0
TOTAL	14	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de campo.

Considerado o montante da carteira ativa, R\$ 1.500.000,00 compreende o valor mediano, que divide as organizações em dois grandes blocos (três organizações apresentam este volume de carteira ativa). O primeiro bloco compreende 5 organizações de carteiras pequenas, apresentando uma delas carteira de apenas R\$ 20.000,00. O segundo bloco compreende outras 6 organizações, com carteiras maiores que R\$ 1.500.000,00, sendo 5 com carteiras de até R\$ 3.139.078,48 e uma com a carteira de R\$ 158.000.000,00.

Com relação ao total de clientes, a **Tabela 19** apresenta estes dados de forma categorizada:

TABELA 19
Total de clientes em carteira ativa

Respostas	f	%	% válido	% acumulado
Até 187 clientes	3	21,4	21,4	21,4
De 188 a 285	4	28,6	28,6	50,0
De 286 a 550	3	21,4	21,4	71,4
De 551 a 1.000	3	21,4	21,4	92,9
1.001 e mais	1	7,1	7,1	100,0
TOTAL	14	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de campo.

Neste trabalho, as 14 organizações pesquisadas somaram um total de 103.440 clientes. De acordo com a **Tabela 19**, a metade das organizações tem carteiras muito pequenas, de até 285 clientes. Se ampliamos o tamanho da carteira para até 550 clientes, alcançam-se 71,4% das organizações. Novamente se destaca um banco público que, de longe, é a maior carteira do Estado, com mais de 98 mil clientes, muito distante das outras duas maiores no universo pesquisado, que chegam a apenas mil clientes. Assim, se já é muito baixa, a abrangência do microcrédito no Estado depende, majoritariamente, da atuação de uma única organização. A Curva de Lorenz (**Gráficos 21 e 22**) para as duas variáveis (clientes e montante de carteira) mostra, visualmente, essa concentração de mercado:

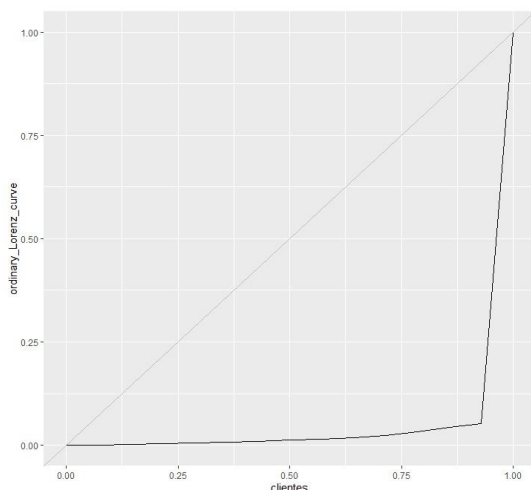


GRÁFICO 21 - Curva de Lorenz para total de clientes
Fonte: Pesquisa de campo e elaboração própria.

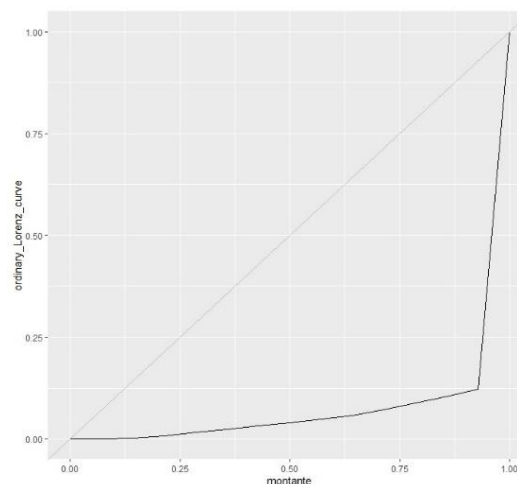


GRÁFICO 22 - Curva de Lorenz para montante total de carteira (R\$)
Fonte: Pesquisa de campo e elaboração própria.

Graficamente, a representação mostra a proporção acumulada de montante de carteira e total de clientes (eixo x), em função da proporção acumulada das organizações (eixo y). A reta de 45° representa a perfeita igualdade, com qualquer ponto de suas ordenadas correspondendo a um igual valor no eixo das abscissas. Os gráficos apresentados acima demonstram a situação contrária e retratam a profunda concentração de mercado em Minas Gerais, cuja imagem corresponde à linha abaixo da reta de 45°.

A pesquisa identificou também o perfil dos clientes atendidos pelas organizações pesquisadas, como sexo, zona de residência e formalização. Verificou-se que, em 64,5% das organizações, ou seja, 9 delas, mais de 75% de seus clientes são urbanos⁴⁹ e, em outras 3 organizações, este percentual varia de mais de 50% a 75%, indicando que, no universo das organizações pesquisadas, o microcrédito é, essencialmente, uma atividade oferecida a empreendedores dos setores industriais e de comércio e serviços. Uma das organizações tem até 50% de seus clientes urbanos e outra não atende a clientes urbanos (uma cooperativa de crédito e uma SCM).

O maior ofertante de crédito atende tanto a clientes urbanos quanto rurais, por meio do Crediamigo e do Agroamigo, programas cuja operacionalização conta com a parceria do Instituto Nordeste Cidadania (INEC).

TABELA 20
Proporção de clientes urbanos na carteira ativa

Respostas	f	%	% válido	% acumulado
Não atende a clientes urbanos	1	7,1	7,1	7,1
Até 50% dos clientes	1	7,1	7,1	14,3
Mais de 50% a 75% dos clientes	3	21,4	21,4	35,7
Mais de 75% dos clientes	9	64,3	64,3	100,0
TOTAL	14	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de campo.

Os empreendedores pessoa física representam 98,8% dos clientes atendidos pelas organizações (102.168 clientes), ou seja, a quase totalidade deles não é formalizada como pessoa jurídica. A **Tabela 21** apresenta a proporção de clientes pessoa física em cada uma das organizações. A maior parte delas (9) tem de 75% a 100% de

⁴⁹ Conforme critério adotado pelo IBGE até 2019, consideram-se moradores urbanos aqueles que residem em áreas legalmente definidas como urbanas, determinadas por lei municipal, sendo o rural definido por exclusão à área urbana.

empreendedores informais e outras 4 têm de 50% a 75%. Destaque novamente para a maior organização, com 98.033 clientes, com todos os atendidos sendo pessoa física.

TABELA 21
Proporção de clientes pessoa física em carteira ativa

Respostas	f	%	% válido	% acumulado
Até 25%	1	7,1	7,1	7,1
Mais de 50% a 75%	4	28,6	28,6	35,7
Mais de 75% a 100%	9	64,3	64,3	100,0
TOTAL	14	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de campo.

Uma das características mais importantes das carteiras de microcrédito é a presença do público feminino atendido, que indica o nível de focalização das organizações. Não apenas por uma questão social, mas também econômica, emprestar para as mulheres tem se mostrado uma atividade lucrativa.

Segundo o GEM-2018 (Global Entrepreneurship Monitor) (SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS, 2018), as mulheres são responsáveis por uma parte expressiva dos novos empreendimentos no Brasil, correspondendo a uma taxa de 17,3% dos empreendedores iniciais. Isto demonstra que o aumento da participação feminina no mercado de trabalho também tem se refletido no empreendedorismo. A Global Banking Alliance for Women (GBA) também reconhece isto, ao afirmar que as mulheres estão começando e crescendo seus negócios a taxas significativas nos últimos anos. Esta organização também indica que, em termos de comportamento, as mulheres fazem ou influenciam a maioria das decisões de compra, incluindo onde depositar e onde investir. Também são grandes poupadoras, economizam seu dinheiro a uma taxa maior do que os homens, proporcionando aos bancos uma fonte confiável de liquidez. Tendem a ser mais conscientes do risco, tornando-as mais propensas a tomar empréstimo apenas o que podem pagar. Todos estes motivos fazem das mulheres um excelente mercado para as microfinanças, de forma geral, como também para o microcrédito.

O microcrédito no Brasil apresenta significativa presença das mulheres como principal público atendido, representando 67,7% dos clientes do PNMPO (BRASIL, 2018d). Nesta pesquisa, considerando a carteira total de clientes das 14 organizações,

60,2% dos clientes são mulheres, abaixo do identificado na carteira nacional do PNMPO. Este valor se apresenta significativo, novamente em função da maior organização ofertante, na qual 61% dos clientes são mulheres. Contudo, quando o número de organizações por proporção de mulheres na carteira (**Tabela 22**) é observado de forma individualizada, verifica-se apenas 3 organizações com mais de 60% dos clientes mulheres.

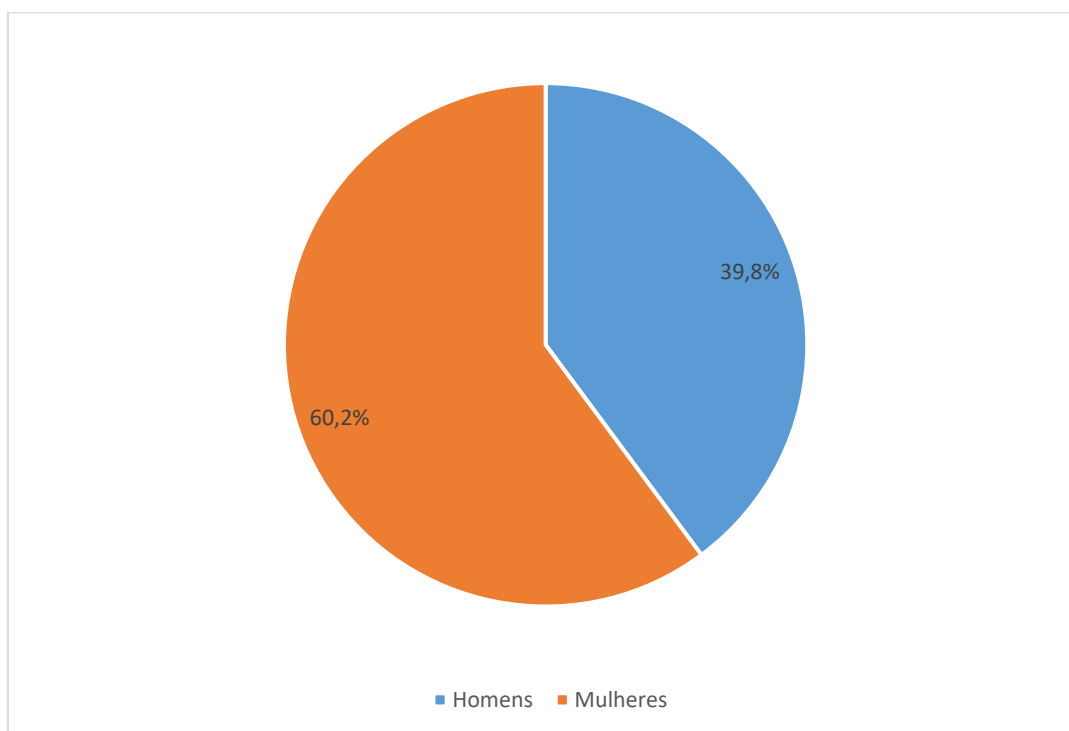


GRÁFICO 23 - Clientes em carteira ativa, por sexo

Fonte: Pesquisa de campo.

TABELA 22
Proporção de mulheres em carteira ativa por organização

Respostas	f	%	% válido	% acumulado
Até 20%	2	14,3	14,3	14,3
Mais de 20% a 40%	6	42,9	42,9	57,1
Mais de 40% a 60%	3	21,4	21,4	78,6
Mais de 60% a 80%	2	14,3	14,3	92,9
Mais de 80% a 100%	1	7,1	7,1	100,0
TOTAL	14	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de campo.

As organizações foram também questionadas se sua carteira estaria ativa. Apenas uma das organizações, classificada como OSCIP, não está com sua oferta ativa, devido, segundo o respondente, à falta de recursos para empréstimo.

TABELA 23
A oferta de microcrédito está ativa?

Respostas	f	%	% válido	% acumulado
Sim	13	92,9	92,9	92,9
Não	1	7,1	7,1	100,0
TOTAL	14	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de campo.

As organizações entrevistadas foram também perguntadas se estariam cadastradas no PNMPO. Do total, 11 entrevistados declararam a organização como cadastrada no PNMPO e apenas 3 informaram que não. Contudo, o Ministério do Trabalho, órgão responsável pela habilitação das organizações em 2018, informou a existência de apenas 2 habilitadas, o que sinaliza a distância deste órgão da gestão da política e das próprias organizações. O Ministério também não tem atualizado as regulamentações normativas de habilitação, não acompanha com proximidade o mercado, nem tampouco tem atualizado as informações disponíveis no seu site.

TABELA 24
A instituição está cadastrada no PNMPO?

Respostas	f	%	% válido	% acumulado
Sim	11	78,6	78,6	78,6
Não	3	21,4	21,4	100,0
TOTAL	14	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de campo.

3.3.3 Estrutura burocrático-institucional

A articulação entre financiamento bancário e tecnologias de empréstimos, que caracteriza comumente a oferta de microcrédito, exige das instituições a capacidade para organizar estruturas burocrático-institucionais de suporte, com equipe especializada, principalmente o agente de crédito, bem como a adoção de um conjunto

de atributos de regulação que envolve o estabelecimento de regras de acesso ao crédito, taxas de juros, sanções aos não pagadores ou estímulo à adimplência.

Quanto à equipe dedicada exclusivamente ao microcrédito, verificaram-se, nas instituições pesquisadas, estruturas mais complexas presentes nas IFOs, que contam com gerentes, coordenadores, supervisores, agentes de crédito e assistentes administrativos. As estruturas mais simples são as das sociedades de crédito, que dispõem apenas do gerente e do agente administrativo.

Nas cooperativas de crédito, a estrutura básica indicada pelos respondentes apresenta gerente (de cada agência, não específico do microcrédito), assistente administrativo e agente de crédito. Mas entende-se que estas organizações têm à disposição toda a estrutura da cooperativa para a operação deste produto, sendo específico apenas o agente de crédito.

As OSCIPs (4 organizações) contam, basicamente, com o gerente e o agente de crédito, com pequenas variações que incluem assistente (em 2 organizações), supervisor (em 1) e coordenador (em 1). Apenas 1 não possui agente de crédito e está com sua carteira não ativa.

Nestas equipes, a atuação dos agentes de crédito é essencial, pois eles são os responsáveis pela oferta do microcrédito aos empreendedores, bem como pela orientação e pelo acompanhamento da carteira de empréstimos. Fundamentalmente, são estes agentes que tornam possível a microfinança de proximidade, estabelecendo relações de confiança com o empreendedor e se tornando aptos a decidir e adequar as condições do crédito (valores e prazos) aos parâmetros normativo-institucionais, à necessidade e à capacidade de pagamento do cliente.

Um dos indicadores importantes nas organizações de microfinanças é a proporção de agentes no total de funcionários da organização, que avalia a participação do pessoal ocupado efetivamente com a realização de empréstimos e permite verificar se a maior parte dos recursos da organização está sendo utilizada com aqueles que efetivamente realizam as operações. Uma estrutura administrativa inchada engessa a capacidade de crescimento e alcance da organização de microfinanças.

Para chegar a este indicador, foram levantados dados sobre o total de pessoas que atuavam diretamente com o microcrédito na organização. Este dado é mais impreciso nas cooperativas, que têm toda uma estrutura bancária à sua disposição. Ainda assim, correndo o risco de subdimensionamento do total de funcionários, no caso das cooperativas, o indicador será adotado.

TABELA 25
Proporção de agentes/total funcionários

Tipo de organização	Número do questionário	Proporção de agentes/total funcionários
Cooperativas	15	0,36
	17	0,40
	19	0,29
	27	0,36
	31	0,59
	34	0,25
OSCIP	2	0,00
	4	0,50
	23	0,33
	33	0,50
SCM	22	0,43
	32	0,67
IFO	26	0,78
	30	0,59

Fonte: Pesquisa de campo.

Atualmente, considera-se adequada uma proporção de agentes de crédito por funcionário a partir de 0,5. 6 organizações apresentam esta condição, sendo elas 1 cooperativa, 2 OSCIPs, 1 sociedade de crédito e as duas IFOs (estas duas últimas são as organizações identificadas como de melhor desempenho). Quanto às IFOs, observa-se que apenas ter a quantidade de agentes adequada não é suficiente, uma vez que o desempenho entre ambas é muito diferente (como se observará no **Gráfico 27**), o que sinaliza para outras questões relativas ao domínio da metodologia. As outras 8 organizações não apresentam um número de agentes de crédito adequado.

A capacitação dos agentes de crédito é uma ação fundamental para qualificar a atuação deste profissional. Num total de 13 organizações, em 11 houve indicação de que há capacitação para o trabalho. Apenas uma sociedade de crédito e uma OSCIP indicaram não realizar capacitação de seus agentes de crédito. Entre as formações indicadas, as mais presentes foram de negociação e vendas e gestão de negócios (9 organizações), seguidas por formação em matemática financeira e negócios bancários (7 organizações), que compreendem formações mais tradicionais do ramo bancário. Formação em empreendedorismo também foi indicada (7). Aparecem, de forma bem menos significativa, formações em metodologias de empréstimo (5) e microcrédito

(4), que podem ser consideradas essenciais para o oferecimento de um produto diferente dos produtos bancários tradicionais como é o microcrédito.



GRÁFICO 24 - Tipo de formação recebida pelos agentes de crédito

Fonte: Pesquisa de campo.

Quanto ao incentivo à produtividade dos agentes de crédito, em apenas 7 das organizações pesquisadas esta estratégia é adotada, figurando entre os principais incentivos a comissão por atingir metas, mas é citada também a remuneração variável e participação nos lucros.

TABELA 26

A organização adota incentivo à produtividade dos agentes de crédito?

Respostas	Tipo de organização				
	Cooperativa de crédito	OSCIP	SCM	IFO	TOTAL
Sim	3	1	1	2	7
Não	3	3	1	0	7

Fonte: Pesquisa de campo.

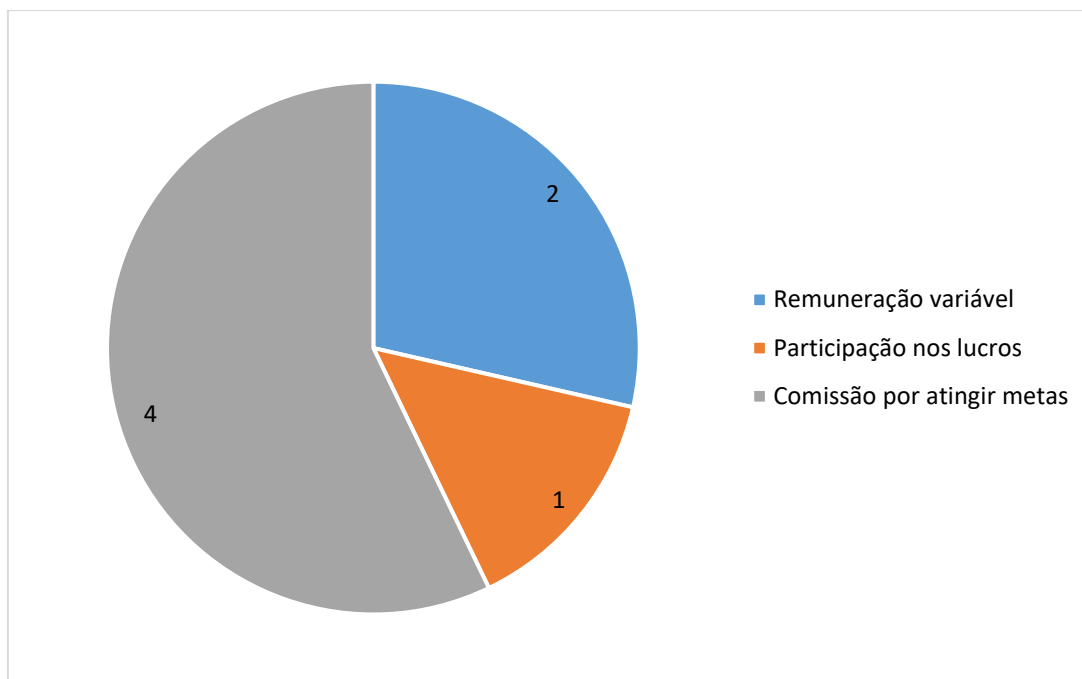


GRÁFICO 25 - Tipo de política de incentivo à produtividade dos agentes de crédito
Fonte: Pesquisa de campo.

A partir dos dados referentes ao número de agentes e clientes, pode-se calcular um importante indicador, conhecido como Índice de Produtividade dos Agentes de Crédito, um dos índices de desempenho mais reconhecidas na indústria microfinanceira. Este índice é uma justa medida de quão bem a organização desenvolveu com eficiência seus processos na oferta do microcrédito.

Como demonstra o **Gráfico 26**, há uma variação neste indicador conforme a região. Para América Latina e Caribe, os últimos dados encontrados (2012) indicam uma proporção de cerca de 300 clientes por agente de crédito, o que pode servir como um parâmetro para análise da produtividade dos agentes nas organizações mineiras.

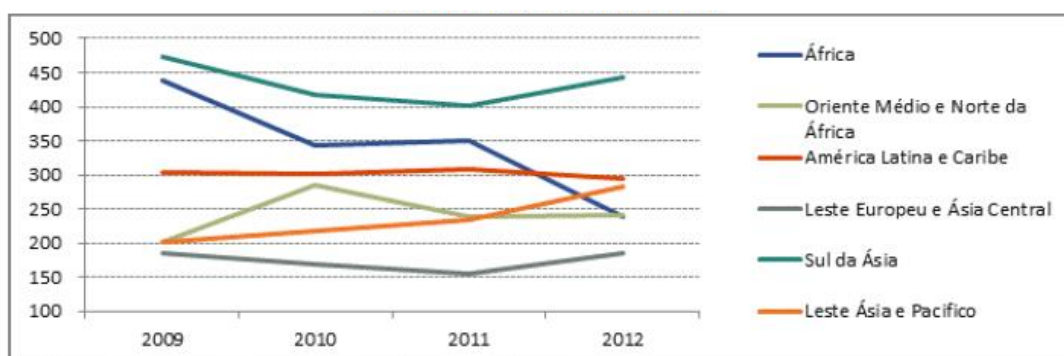


GRÁFICO 26 - Produtividade média dos agentes de crédito por regiões
Fonte: Microrate Incorporated (2014).

Entre as organizações pesquisadas, apenas 3 atingem uma produtividade entre 200 e 300 clientes por agente e 1 organização tem produtividade entre 500 a 600 clientes, compreendendo 1 IFO e 3 cooperativas de crédito. Dentre elas, os melhores desempenhos são da IFO e da cooperativa que praticam grupo solidário. As demais organizações têm desempenho pouco satisfatório se considerado este indicador, sendo 7 organizações com até 100 clientes por agente e outras 2 com até 200 clientes.

TABELA 27
Número de clientes por agente de crédito

Respostas	Tipo de organização			
	Cooperativa de crédito	OSCIP	SCM	IFO
Até 100 clientes	3	1	2	1
Mais de 100 a 200 clientes	0	2	0	0
Mais de 200 a 300 clientes	3	0	0	0
Mais de 300 a 400 clientes	0	0	0	0
Mais de 400 a 500 clientes	0	0	0	0
Mais de 500 a 600 clientes	0	0	0	1

Fonte: Pesquisa de campo.

Quanto aos atributos de regulação nas organizações, a pesquisa investigou a existência de comitês de crédito, instâncias compostas por três ou mais pessoas da organização, cujo objetivo é tomar decisões sobre a concessão de crédito, com base no levantamento socioeconômico do empreendedor e na política de crédito da organização. O comitê representa a etapa posterior à apresentação da proposta de crédito pelo agente de crédito, que já realizou a análise socioeconômica do empreendedor e de sua capacidade de pagamento. Nesta etapa, objetiva-se com o comitê descentralizar a decisão de concessão de crédito, retirando do agente todo o peso individual da decisão (que inclusive pode ser a de sempre aprovar os créditos que propõe), bem como garantir uma avaliação imparcial, coletiva e de qualidade, de forma a garantir o retorno do capital. Do total de 14 organizações, 10 indicaram praticar o comitê de crédito, atuando com uma frequência de 1 ou mais vezes por semana.

As organizações que não adotam o comitê indicaram os seguintes motivos para não o utilizar: já tem um analista de crédito na organização, a empresa é muito pequena

e utiliza o cadastro do Banco do Brasil. Outra organização informou que a carteira está congelada.

A pesquisa buscou investigar também quais sanções a organização adota em caso de atrasos no pagamento, como uma forma de diminuir a inadimplência e estabelecer um processo de regulação da carteira. Todas as organizações indicaram adotar alguma sanção. Quanto ao tipo de medida adotada, foram permitidas respostas múltiplas, em função de uma organização poder adotar mais de uma medida. Assim, a medida mais comumente adotada é não renovação do contrato, entendendo que a organização não pode liberar mais crédito para um cliente devedor. São adotadas também medidas de aumento da taxa de juros e redução do montante de crédito para próximos empréstimos e inclusão do nome no Serviço de Proteção ao Crédito (SPC).

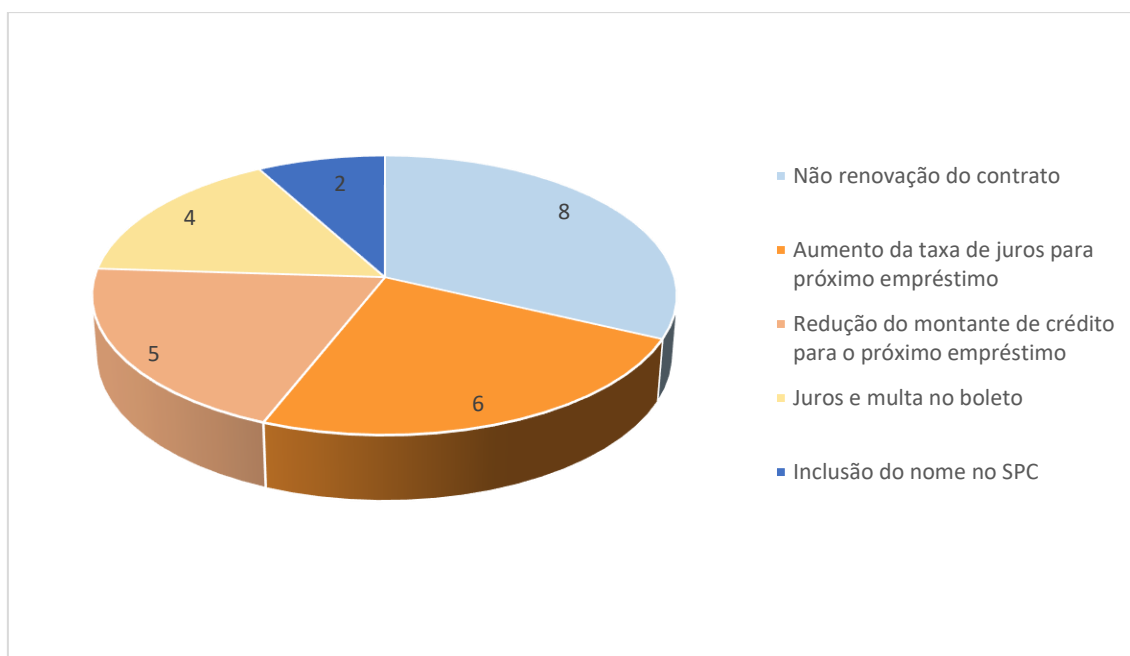


GRÁFICO 27 - Sanções adotadas pelas organizações
Fonte: Pesquisa de campo.

3.3.4 Produtos e metodologia aplicada

O microcrédito é a concessão de empréstimos de baixo valor a pequenos empreendedores informais e microempresas sem acesso ao sistema financeiro tradicional, principalmente por não terem como oferecer garantias reais e, para tanto, é concedido com o uso de metodologias e produtos específicos.

Quanto ao tipo de produto ofertado pelas organizações na carteira de

microcrédito produtivo, houve a indicação de crédito para capital de giro e para capital fixo em todas as organizações (14) e capital para custeio e investimento agrícola em 5 organizações.

Os dados demonstram que a maioria das organizações oferece valores de mais de R\$ 10 mil a R\$ 20 mil para capital de giro (8 organizações) e fixo (10 organizações), figurando o maior ofertante, neste mercado, o Crediamigo, com um teto máximo para liberação de crédito, em 2018, de R\$ 15 mil.

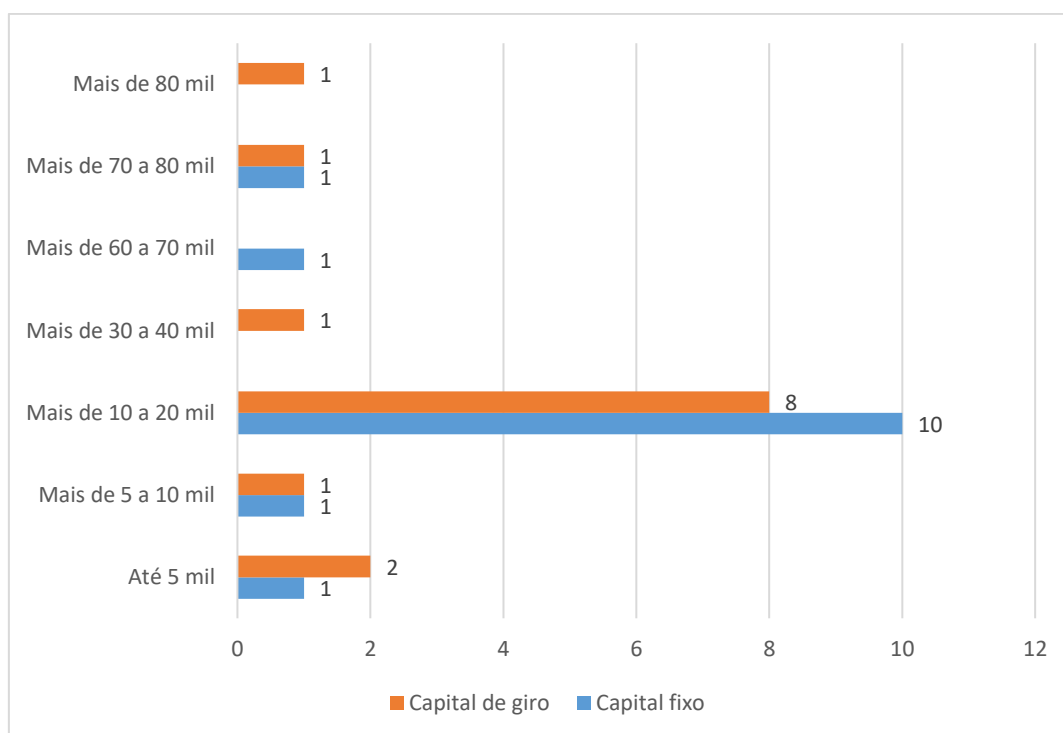


GRÁFICO 28 - Montante máximo de capital liberado (R\$), por tipo de crédito
Fonte: Pesquisa de campo.

O pequeno valor dos empréstimos é uma das características do microcrédito. No Brasil, recente resolução do BCB (Resolução CMN nº 4.713, de 28/3/2019) definiu o montante máximo de R\$ 21 mil para operações de microcrédito produtivo orientado. Entre as organizações pesquisadas, apenas uma cooperativa oferece empréstimos de até R\$ 150 mil para capital de giro, um teto acima do que se considera microcrédito, mesmo internacionalmente, levando em conta o critério proposto pela MIX⁵⁰. Esta organização adota um teto, para operações de microcrédito, correspondente a 250% do PIB *per capita* nacional (o que equivale, no Brasil, em 2018, a R\$ 81.867,00).

⁵⁰ Este critério pode ser encontrado em Farias e Brito (2013), no artigo “Microcrédito nas cooperativas: um estudo exploratório”.

Quanto ao montante para custeio e investimento agrícola, que compreende produto oferecido por 5 organizações (1 OSCIP, 1 SCM e 3 cooperativas de crédito), os valores máximos variam de R\$ 10 mil a R\$ 200 mil, sendo este último valor também acima do teto considerado máximo para o microcrédito, conforme o **Gráfico 29**.

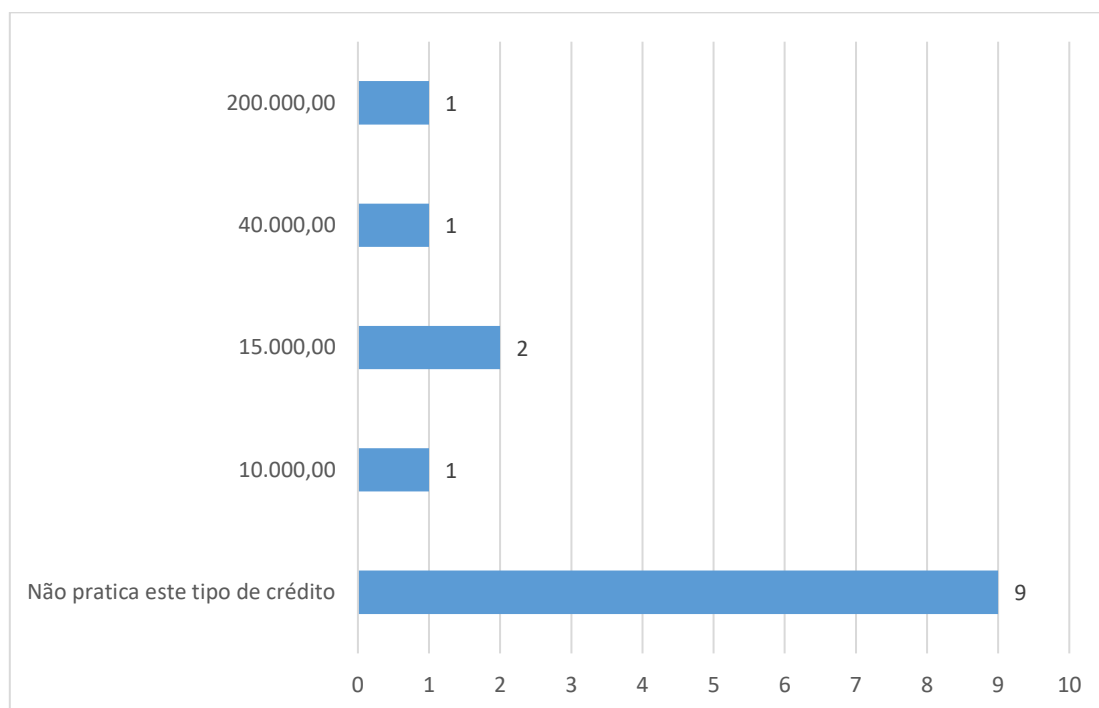


GRÁFICO 29 - Montante máximo de capital liberado para custeio e investimento agrícola
Fonte: Pesquisa de campo.

A taxa de juros relativa aos produtos oferecidos é um bom indicador do quanto as organizações facilitam ou não o acesso ao crédito e possibilitam o aumento do volume de crédito em suas carteiras. Estas taxas dependem tanto do contexto macroeconômico geral quanto do desempenho das organizações.

Dados do BCB indicam uma taxa média mensal de juros, em 2018, para as operações de microcrédito, de 2,36%⁵¹. As organizações foram questionadas quanto às suas taxas mínimas de juros, e, a partir dos dados, foram calculadas as médias por finalidade e tipo de organização. Observa-se, pelo **Gráfico 30**, que a média de juros mínimos mensais das organizações varia de 1,35% a 3,6%. As menores taxas são oferecidas pelas cooperativas de crédito (média de 1,35% a 1,56%, dependendo do tipo de capital) e as maiores, pelas OSCIPs (3,5 e 3,6%), apresentando SCMEPP e IFOs taxas um pouco superiores à média identificada nos dados do BCB. Isto demonstra um

⁵¹ Dado calculado pela autora a partir dos valores de evolução das taxas de juros ao mês, para o microcrédito destinado a microempreendedores.

potencial das cooperativas que poderiam ampliar sua carteira de clientes, uma vez que oferecem taxas de juros bastante atraentes, considerando a oferta de mercado. Contudo, apenas 2 cooperativas têm carteiras mais significativas (uma com 1.000 e outra com 960 clientes), e são as IFOs, com média de juros mais elevada (2,55%), as organizações que possuem as maiores carteiras.

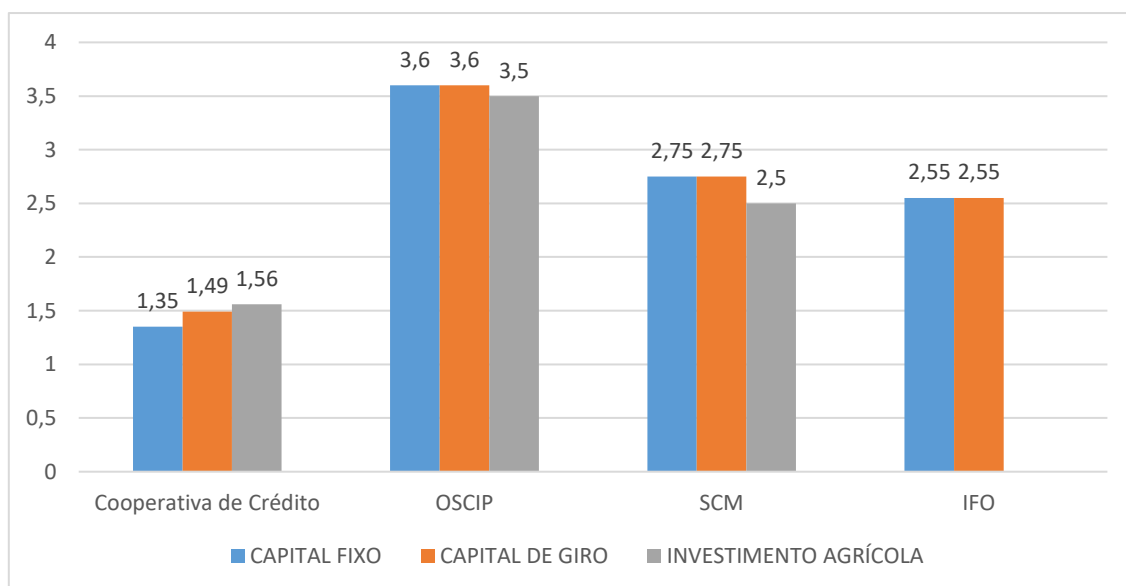


GRÁFICO 30 - Taxa de juros mínima por finalidade de crédito e tipo de organização

Fonte: Pesquisa de campo.

Quanto às taxas de juros máximas, verificou-se que a média entre os tipos de organizações varia de 1,6% a 3,9%. Novamente, destacam-se as cooperativas de crédito com as menores médias. Observam-se taxas máximas de juros bastante elevadas no segmento de sociedades de crédito e OSCIPs, o que dificulta o acesso ao crédito através deste tipo de organização.

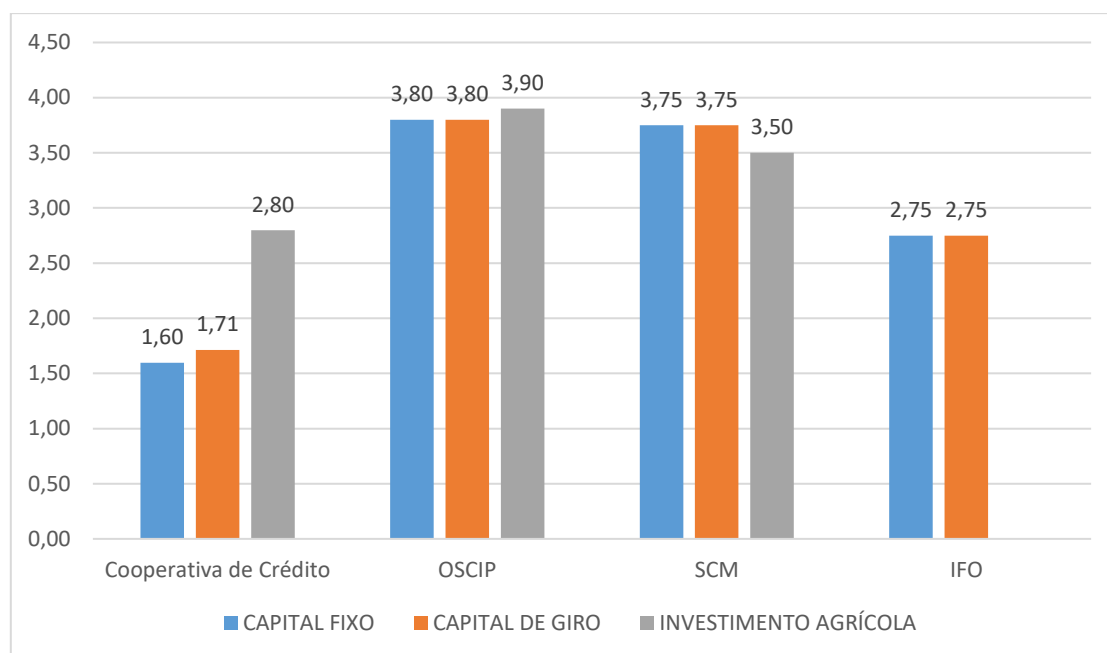


GRÁFICO 31 - Taxa de juros máxima por finalidade de crédito e tipo de organização
Fonte: Pesquisa de campo.

O microcrédito é um serviço financeiro que objetiva atender as pessoas de baixa renda e os empreendimentos da economia popular através de metodologias alternativas de concessão de créditos, apoiadas não no patrimônio ou em contrapartidas, mas, sim, em redes sociais. Uma destas metodologias seria o aval solidário, como forma de se eliminar a necessidade de oferecimento de garantias reais como contrapartida aos créditos disponibilizados.

No aval solidário, os membros de um grupo de tomadores de crédito se tornam responsáveis mutuamente pela inadimplência dos demais. Desta forma, o aval solidário representa uma inovação institucional importante na oferta de crédito para os pobres, com garantia de retorno (MOREIRAS e ABRAMOVAY, 2007).

Entre as organizações pesquisadas, apenas 3 trabalham com grupos de aval solidário, indicando uma baixa inovação metodológica nos serviços oferecidos (*soft technologies*) no mercado mineiro. A representatividade deste tipo de crédito é expressiva em 2 IFOs, sendo de 79% e 88% da carteira em cada uma delas e de apenas 5% em uma cooperativa de crédito. Esta baixa inovação pode ser apontada como uma condicionante do baixo volume de carteira na maioria das organizações, que podem ter juros mais baixos, como as cooperativas, mas têm carteiras reduzidas. É esperado que, num ambiente de recessão e dificuldade financeira para as empresas e as famílias, seja difícil encontrar pessoas de baixa renda que consigam acessar um microcrédito com

condições de oferta tradicionais.

A mais destacada inovação em termos metodológicos no mercado mineiro é a realizada pelo BNB, a IFO com a maior carteira em Minas Gerais. Reconhecido como o primeiro banco público do Brasil a ter um modelo de atuação voltado exclusivamente para o microcrédito, um de seus programas, o Crediamigo, é o maior de microcrédito urbano produtivo e orientado da América do Sul. Inovando a partir desta iniciativa, o banco criou, em 2004, a metodologia do banco comunidade, conhecido como Crediamigo Comunidade, que em Minas Gerais oferta até R\$ 1.100,00 a juros de 1,08% ao mês.

Esta modalidade, que tem como base o crédito solidário, consegue ofertar crédito a microempreendedores de baixa renda com negócios com menos de um ano de funcionamento ou àqueles que querem iniciar uma atividade produtiva. O crédito é concedido a grupos maiores, de 11 a 30 pessoas, constituídos, informalmente, como bancos comunitários. A concessão de crédito é aprovada pelo próprio grupo que compõe o banco e não há avaliação socioeconômica do empreendimento, e, sim, uma avaliação do compromisso e da capacidade do empreendedor em honrar com seu compromisso. Esta modalidade de crédito pode constituir uma ponte para acesso do cliente ao Crediamigo, que oferece valores mais elevados.

Outro destaque quanto à metodologia e aos produtos ofertados pelo BNB é o Agroamigo, programa de microfinança rural do banco que tem como objetivo melhorar o perfil social e econômico do agricultor familiar e que atende, de forma pioneira no Brasil, a milhares de agricultores familiares, enquadrados no Pronaf, com exceção dos grupos A e A/C⁵². Este programa, em específico, retrata mais uma adequação dos produtos de microfinanças do banco às características do cliente, atendendo a uma parcela significativa deles, como demonstrou a demanda da economia popular e seu contingente elevado de ocupados nas atividades agropecuárias.

Nesta pesquisa, as organizações que não praticam o grupo solidário foram questionadas quanto ao motivo de não adotarem esta metodologia e apresentam como principais as questões referentes à própria empresa (em 8 organizações), indicando que não interessa à instituição, tem baixa lucratividade e falta capital. Outros motivos apresentados por 3 organizações foram relacionados aos clientes – clientes não demandam, não confiam ou não aderiram.

⁵² Informações disponíveis em www.bnb.gov.br/agroamigo

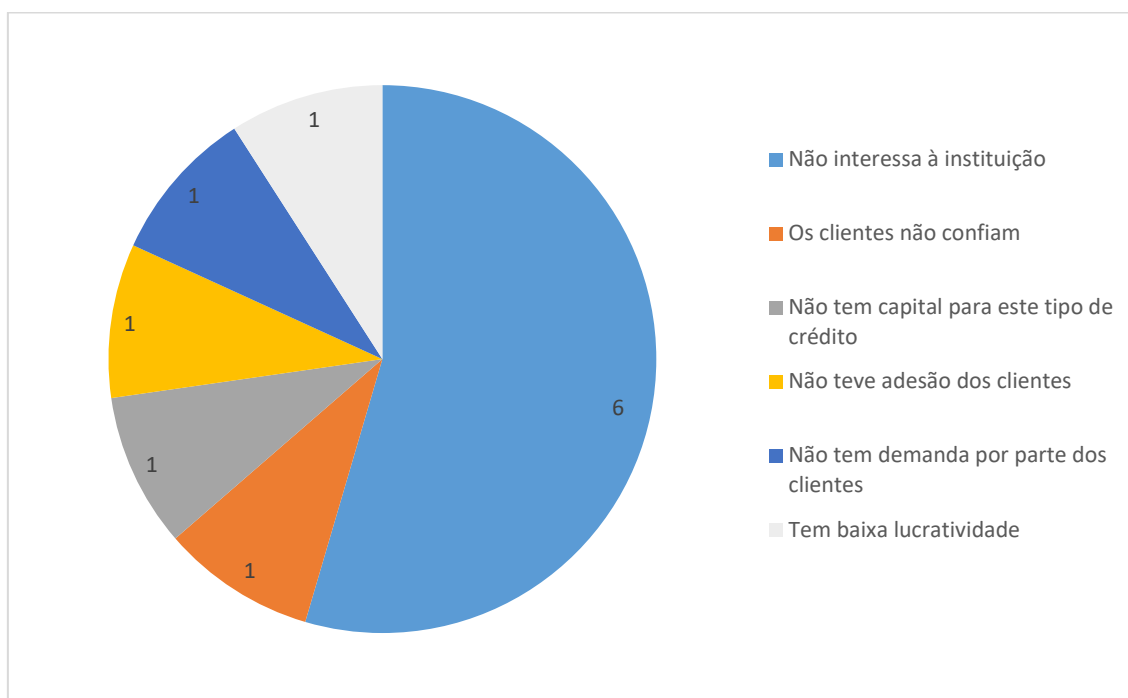


GRÁFICO 32 – Por que a organização não pratica grupo solidário
Fonte: Pesquisa de campo.

Assim, a principal forma de oferecimento do microcrédito nas organizações pesquisadas é o crédito individual com avalista, adotado em todas as organizações. Para acessar o crédito, o microempreendedor deve indicar um avalista, com uma renda em que o valor da parcela comprometa apenas até 30% da renda (em 10 organizações) ou represente três vezes o valor da parcela (em outras 3 organizações).

Além do avalista, são utilizados outros tipos de garantia para o crédito, como alienação fiduciária de bens móveis e imóveis (4 organizações) e cheques pré-datados (1 organização).

Uma diferença na oferta de microcrédito, em atendimento às características específicas dos microempreendedores, seria também a possibilidade de atender a clientes com restrições cadastrais nos serviços de proteção ao crédito, muitas vezes causadas por perdas de prazos ou dificuldades burocráticas para a sua retirada, situações que não necessariamente se relacionam com a capacidade de pagamento do cliente. Apenas 3 organizações (cooperativa, SCM e IFO) autorizam a realização de contratos com pessoas físicas ou jurídicas com restrição ao crédito.

Desta forma, a maior parte das organizações de microfinanças pesquisadas não apresenta diferenças relevantes em relação à atuação das instituições bancárias

tradicionais, principalmente quanto às metodologias de concessão de créditos (crédito individual, com garantias reais), se caracterizando, basicamente, como crédito bancário tradicional. A exceção são as IFOs, que praticam o crédito solidário. Portanto, diante de tal condição, é de se esperar que o racionamento do crédito empreendido pelas instituições bancárias afete os agentes de mais baixa renda e os empreendimentos populares.

Foi levantada também, na pesquisa, a taxa de inadimplência das organizações, que indica a qualidade da carteira de crédito (altas taxas aumentam os custos das organizações, mas, principalmente, impossibilitam seu crescimento). No total de organizações, 7 têm uma taxa de inadimplência considerada muito satisfatória, de até 2%. Em outras 4 organizações, a taxa vai de 2% a 3%. Apenas 2 organizações têm taxas de inadimplência acima de 3% a 5%.

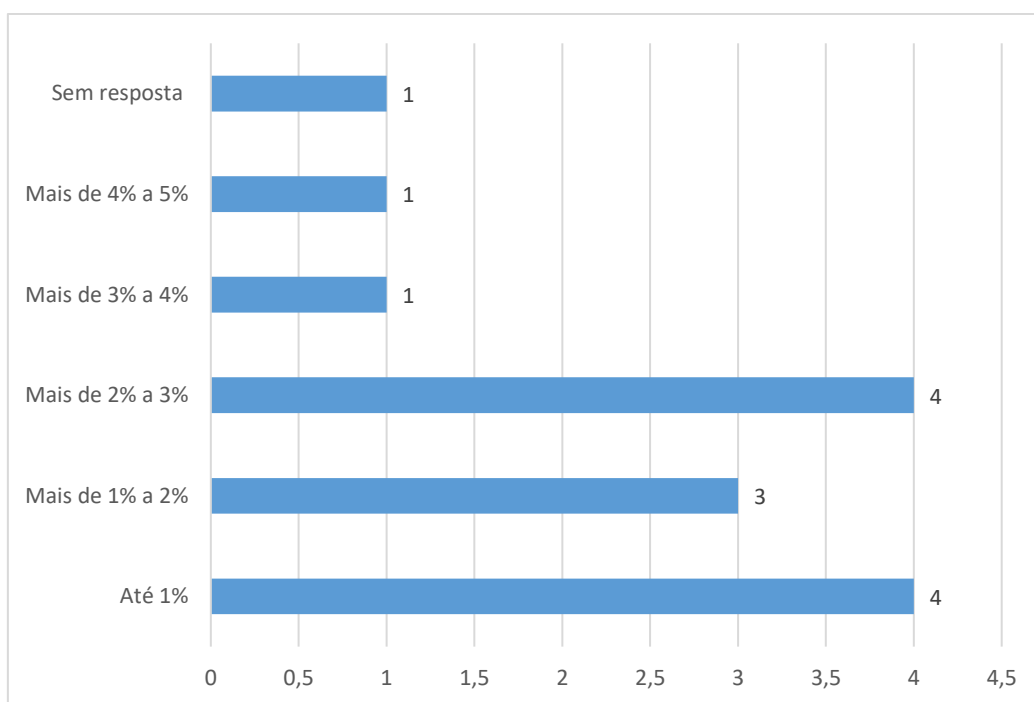


GRÁFICO 33 - Taxa de inadimplência

Fonte: Pesquisa de campo.

Quando observadas as taxas gerais de inadimplência por tipo de organização, observa-se que os maiores percentuais são de uma cooperativa de crédito e duas OSCIPs, com percentuais acima de 3%. Para efeito de comparação, a atual taxa de inadimplência do Grameen Bank é de 3%.

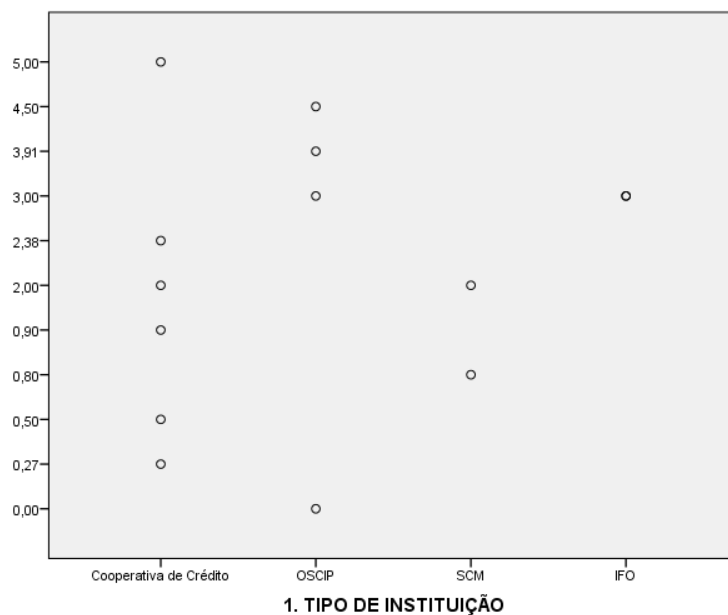


GRÁFICO 34 - Taxa de inadimplência, por tipo de organização
Fonte: Pesquisa de campo.

Quando observados os dados por tipo de crédito, verifica-se que o crédito solidário, praticado apenas por 3 organizações, apresenta taxas de inadimplência satisfatórias, de até 3%, demonstrando que a substituição da exigência das garantias reais por grupos de aval, além de ampliar o alcance social das operações, permite manter baixas taxas de inadimplência.

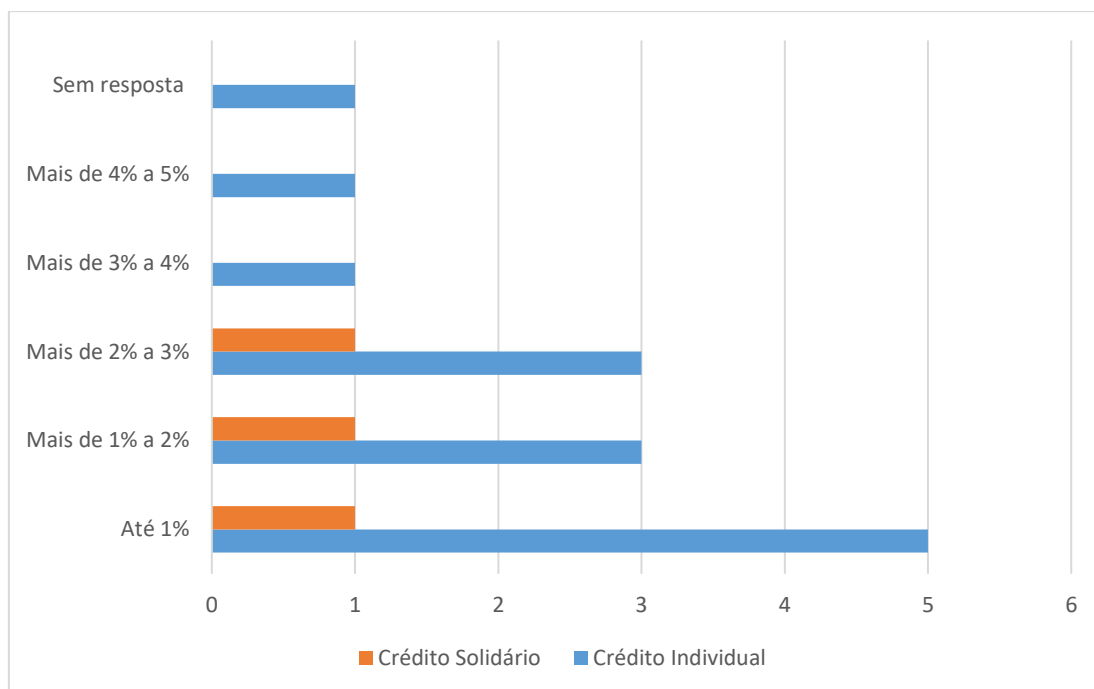


GRÁFICO 35 - Taxa de inadimplência, por tipo de crédito
Fonte: Pesquisa de campo.
Obs.: Respostas múltiplas.

Considerando o microcrédito, antes de tudo, como uma relação social, na medida em que as organizações devem estabelecer uma relação de proximidade com o cliente, a pesquisa buscou identificar quais são as estratégias utilizadas pelas organizações na captação de clientes. Para isto, os respondentes foram solicitados a indicar as três principais formas de captação de clientes. Quando questionados sobre a principal forma de captação de clientes, 10 organizações apontaram a “visita aos clientes” e 3, a “indicação de outros clientes da organização”, sinalizando que estas organizações utilizam a relação de proximidade do agente de crédito com os clientes, ou seja, acionam o capital social de 1º nível, pelo menos na captação de clientes.

Como segunda forma de captação, estas duas estratégias também aparecem, junto com a divulgação por meio de outras organizações locais, o que ocorre em 5 organizações. De maneira mais expressiva, são indicadas ações de comunicação mais tradicionais, como panfletagem, rádio/TV e internet, como também a demanda espontânea (em 9 organizações). Como terceira forma de captação, são também as ações de comunicação e de demanda espontânea as mais significativas (em 10 organizações).

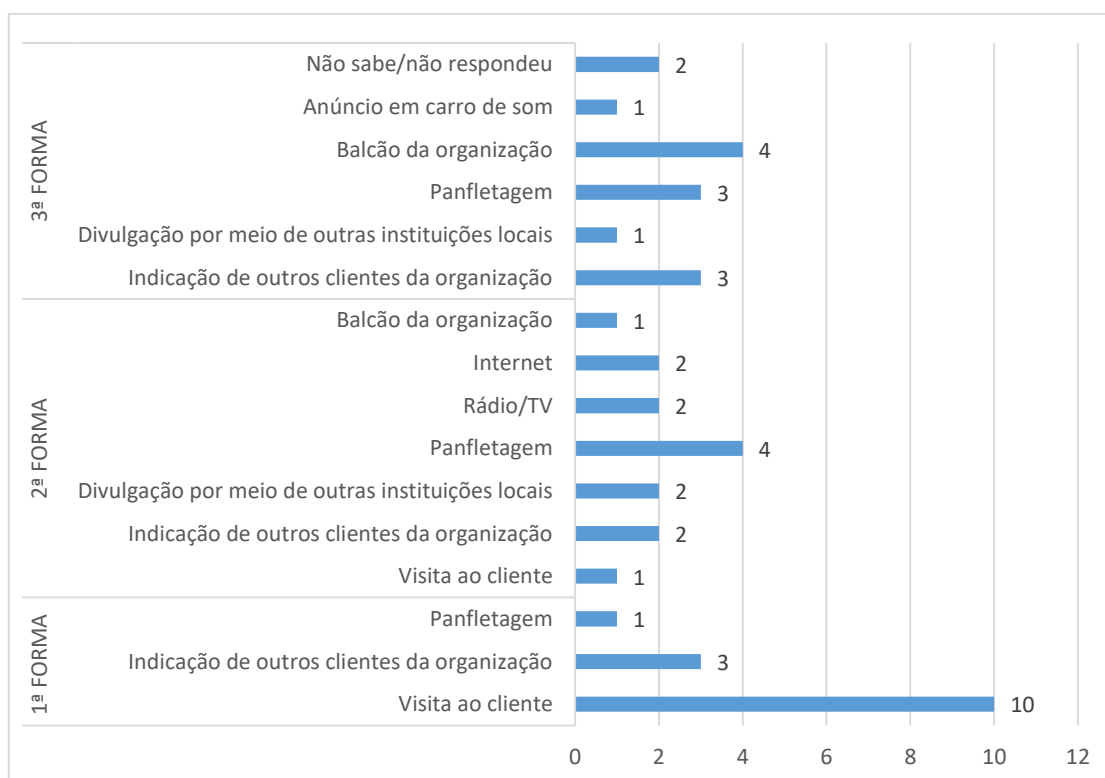


GRÁFICO 36 - Formas de captação de clientes

Fonte: Pesquisa de campo.

Todas as organizações informaram fazer parte de sua metodologia atividades de formação e orientação ao cliente, ou seja, atividades de acompanhamento, como previsto para o microcrédito. As principais atividades realizadas são a visita ao cliente e a orientação por telefone. Outras atividades, como cursos (presenciais ou digitais) e palestras, bem como a indicação para atividades em outras instituições, são pouco expressivas.

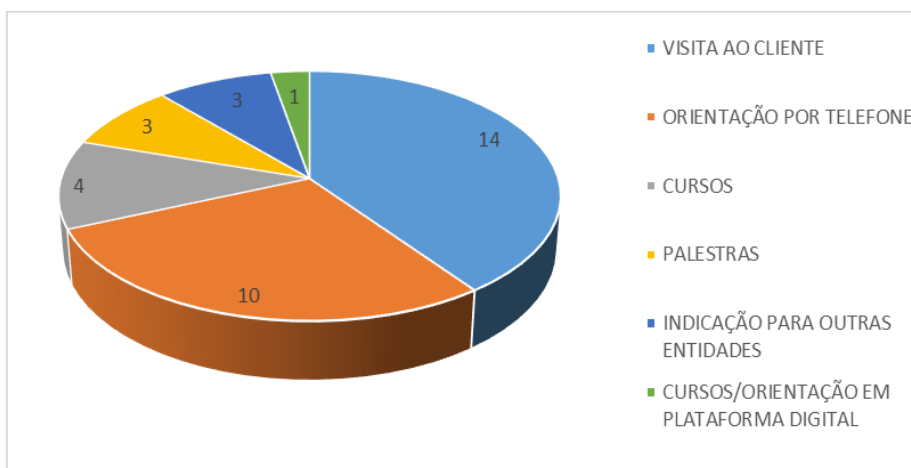


GRÁFICO 37 - Atividades de acompanhamento realizadas

Fonte: Pesquisa de campo.

Se todas as organizações realizam visitas ao cliente como atividade de acompanhamento, por sua vez, elas não acontecem na mesma intensidade. Questionada sobre quantas visitas são realizadas, em média, aos clientes, após o fechamento do contrato, a maior parte das organizações realiza até três visitas (12 organizações). Apenas outras 2 organizações indicaram uma maior presença com o cliente, realizando mais de 3 a 5 visitas.

TABELA 28
Quantas visitas *in loco* são realizadas?

Respostas	f	%	% válido	% acumulado
Uma	4	28,6	28,6	28,6
Duas	5	35,7	35,7	64,3
Três	3	21,4	21,4	85,7
Mais de três a cinco	2	14,3	14,3	100,0
TOTAL	14	100,0	100,0	

Fonte: Pesquisa de campo.

3.3.5 Desempenho das organizações de microfinanças

Conforme previsto metodologicamente, o desempenho foi analisado em termos de focalização e eficiência. Em termos de focalização, observa-se que as organizações atendem ao segmento inferior (8 organizações) e intermediário da população (6 organizações). As mais focalizadas são as IFOs, com média de empréstimos por tomador de R\$ 2.234,00, e as OSCIPs, com uma média de R\$ 3.715,00 por cliente. Desta forma, o papel de oferta de crédito ao segmento mais pobre da população em Minas Gerais está a cargo dos bancos públicos e das OSCIPs, sendo que estas últimas têm pouco alcance em termos de carteira e número de organizações existentes.

Ainda quanto à focalização, IFOs e OSCIPs apresentam, em média, 75% e 61% dos clientes mulheres, respectivamente. Os demais tipos de organização são pouco focalizadas e apresentam, em média, 30% dos clientes mulheres, no caso das cooperativas de crédito, e 25%, no caso das sociedades de crédito.

Em termos de eficiência, foram identificados, nesta pesquisa, o percentual geral de inadimplência e o número de clientes por agente de crédito (ou índice de produtividade).

No total de organizações, 7 têm uma taxa de inadimplência considerada muito satisfatória, de até 2%, e em outras 4 organizações a taxa vai de 2% a 3%. Apenas 3 organizações têm taxas de inadimplência acima de 3% a 5%, sendo elas 2 OSCIPs e 1 cooperativa. Quando observados os dados por tipo de crédito, verifica-se que o crédito solidário, praticado por apenas 3 organizações, apresenta taxas de inadimplência no patamar mais satisfatório, de até 3%, demonstrando que a substituição da exigência das garantias reais por grupos de aval, além de ampliar o alcance social das operações, permite reduzir, de maneira significativa, a inadimplência.

A eficiência foi medida também pelo Índice de Produtividade dos Agentes de Crédito. Verificou-se que, deste ponto de vista, as organizações não atingem a produtividade esperada, que seria de 300 clientes por agente de crédito. Apenas 3 atingem uma produtividade satisfatória. Dentre elas, os melhores desempenhos são da IFO e da cooperativa que praticam grupo solidário. As demais organizações têm desempenho pouco satisfatório, se considerado este indicador, sendo 7 organizações com até 100 clientes por agente e outras 2 com até 200 clientes.

A partir da média geométrica destes indicadores de eficiência e focalização (número de clientes por agente de crédito/produtividade dos agentes, percentual geral de

inadimplência, total de clientes em carteira ativa, valor médio do empréstimo por tomador e proporção de mulheres no total de clientes), criou-se um *ranking* de desempenho para as organizações de microfinanças, que, depois de normalizado, apresenta uma escala de 0 a 1. O resultado deste procedimento pode ser visualizado no **Gráfico 38**:

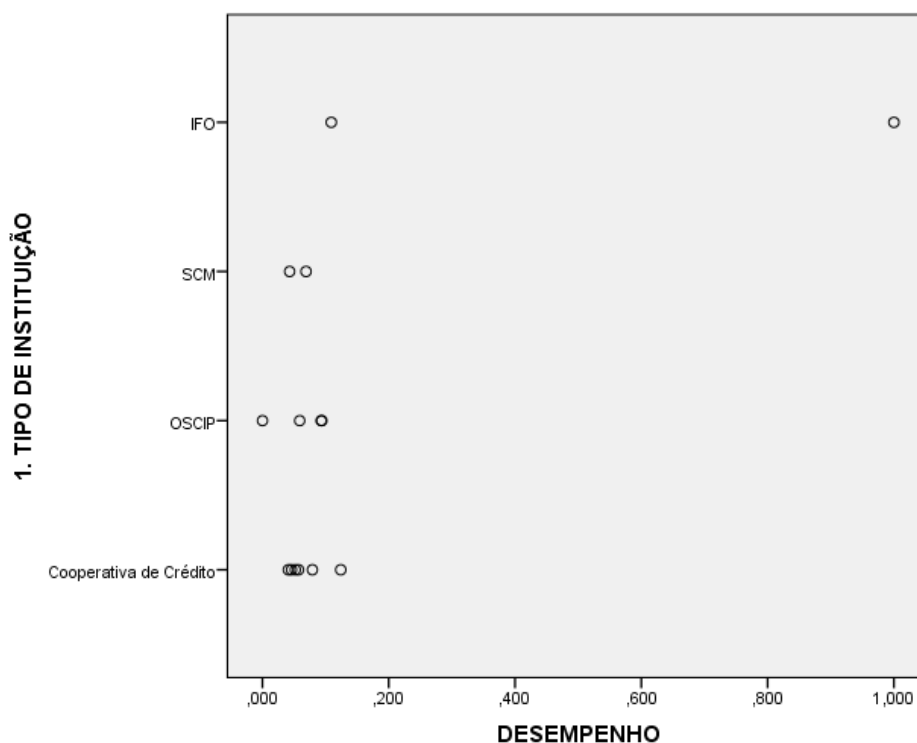


GRÁFICO 38 - Desempenho das organizações por tipo de organização
Fonte: Pesquisa de campo.

A organização de melhor desempenho é uma IFO, que, no *ranking*, teve atribuído o valor 1. E a de pior desempenho é uma OSCIP, que recebeu o valor 0. As outras 12 organizações apresentam um desempenho muito ruim, cujo maior valor não ultrapassa 0,124 (que compreende uma cooperativa de crédito). A condição comum entre a organização de melhor desempenho (valor igual a 1) e as duas mais próximas a este indicador (0,124 e 0,109) é o fato de ambas praticarem o grupo solidário.

3.3.6 Relações interinstitucionais – capital social de 2º nível

A capacidade sinérgica dos arranjos institucionais envolvendo Estado e sociedade é apontada abundantemente pela literatura, cuja referência central nesta tese é

Evans (1996), em cujos estudos concluiu que muitas políticas públicas bem-sucedidas são formadas por este tipo de arranjo institucional. No caso do microcrédito, a própria organização da política foi pensada a partir de uma estrutura em rede, com organizações autônomas que ingressam no PNMPO por iniciativa própria e devem se articular com instituições públicas e privadas, seja para a captação de recursos ou para a realização das operações. A principal iniciativa nacional neste setor, o Crediamigo, compreende uma iniciativa deste tipo, que combina a burocracia estatal e a flexibilidade de uma OSCIP em sua implementação.

Outro elemento que reforça a importância da sinergia, como apontado acima, compreende a avaliação da PNMPO, realizada pelo Estado, em parceria com uma universidade, e na qual foi apontado que experiências regionais de sucesso se caracterizam tanto pela disponibilidade de *soft technologies* e estruturas burocráticas nestas organizações como pela mobilização de capital social de 2º nível. A inovação, nestas experiências, pauta-se pela integração entre políticas de microcrédito e ações do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda e outras políticas sociais e pela formação de redes de apoio às instituições de microcrédito.

Assim, neste tópico da pesquisa, procurou-se responder à seguinte pergunta: Como são construídas as pontes institucionais, formais e informais, que dão vida às experiências de microcrédito no Estado? Para tanto, optou-se por conhecer a rede interorganizacional existente no mercado mineiro de microcrédito por meio de questões que se destinaram a reconstruir as seguintes relações entre operadores e demais organizações públicas e privadas: a) captação de recursos; b) captação de clientes/divulgação do negócio; c) treinamento/orientação metodológica para seus funcionários; d) apoio técnico/assessoria: jurídico e administrativo/financeiro; e) parceria para orientação técnica aos empreendedores e; e f) *interlocking* de funcionários. As 14 organizações pesquisadas poderiam mencionar até 5 outras organizações com as quais interagiram para a oferta de microcrédito, para cada uma das relações citadas.

A Análise de Redes Sociais foi utilizada como um método que permite a compreensão de uma estrutura social a partir de uma perspectiva relacional, recolocando as relações sociais como a unidade básica da sociedade, formada por padrões de relação de vários tipos e intensidades, em constante transformação.

Sobre o aspecto do capital de 2º nível, este estudo se limitou a analisar como a rede se organiza, não sendo possível medir a relação entre este capital e o desempenho

das IMFs, em função do tamanho do universo pesquisado, conforme já apresentado nas considerações metodológicas.

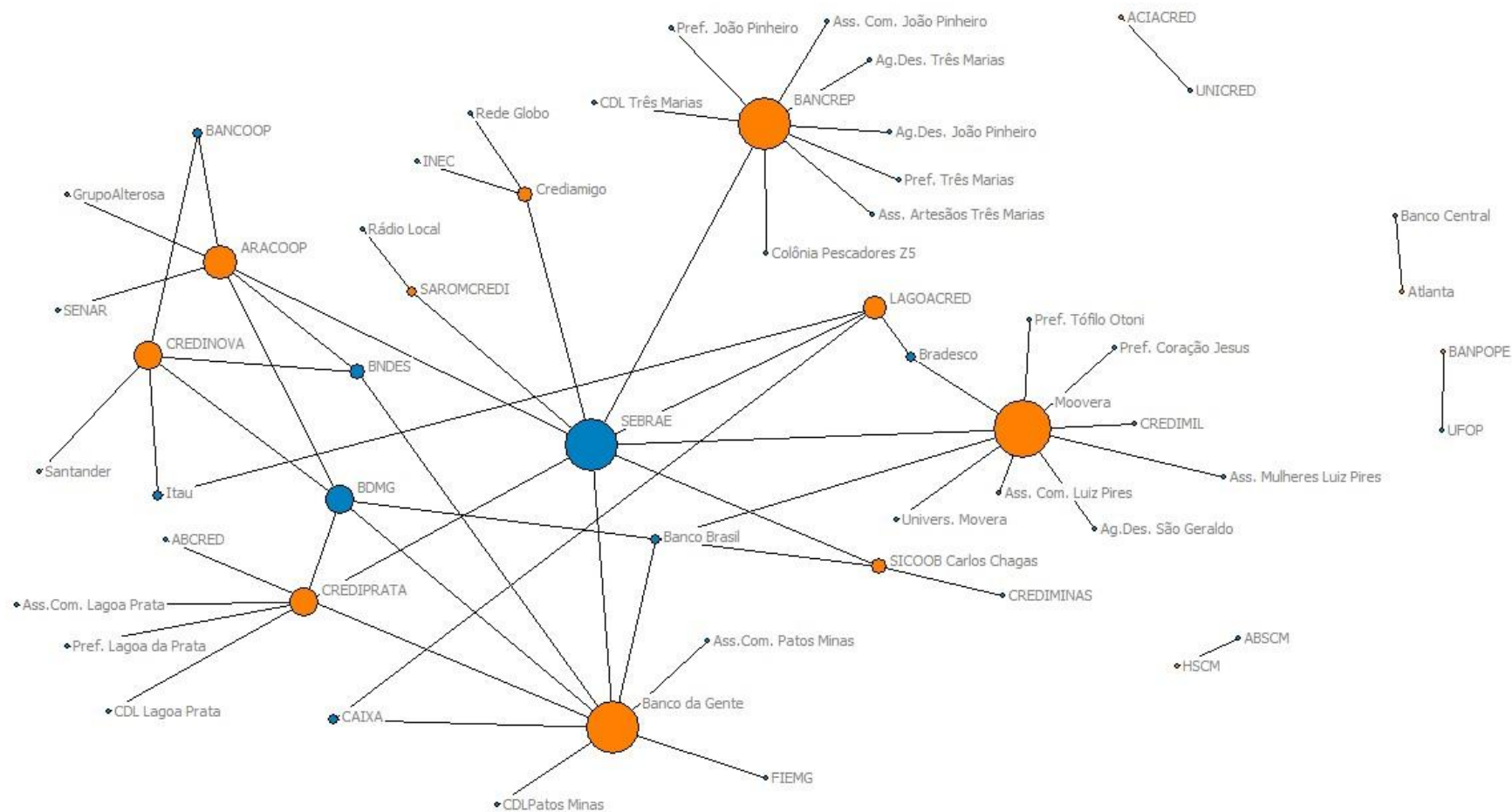
O **Grafo 1**⁵³ representa a rede das organizações de microcrédito e suas parceiras. As cores e os tamanhos dos círculos diferenciam as organizações. As 14 organizações pesquisadas são representadas por um círculo amarelo e as organizações indicadas por elas aparecem como um círculo verde. O tamanho dos círculos representa sua importância na rede, em função do número de relações que estabelece.

Quanto às organizações operadoras (círculos amarelos), visualmente observa-se que, excetuando o Banco da Gente, Bancrep, Movera e Aracoop, as outras 10 organizações de microcrédito da rede estabelecem poucos laços interorganizacionais. As organizações menos conectadas são duas SCMEEP (Atlanta e HSCM) e duas OSCIPs (Banpop e Aciacred), com apenas um laço cada, se apresentando de forma isolada na rede.

É importante problematizar como se situa o Crediamigo nesta rede. Esta organização apresenta laços com apenas três organizações, se relacionando com uma empresa de comunicação, o INEC e o Sebrae-MG. Seriam necessárias outras informações para identificar por que uma organização de tamanho sucesso no mercado das microfinanças é o exemplo que justamente contraria a hipótese de que o capital social de 2º nível impacta o desempenho. A respeito desta constatação inicial, é preciso fazer algumas considerações, mesmo levando em conta as limitações deste estudo. Em primeiro lugar, a maior parte da inserção social do Crediamigo se faz via INEC, e, portanto, esta organização é que faria a ponte entre este programa e outras organizações. Em segundo lugar, como outra pesquisa apontou (GONZALEZ, PORTO e DINIZ, 2017), os bancos públicos utilizam-se de suas condições favoráveis para articulação com políticas públicas e de seu poder de influência no processo decisório do governo e das regulamentações do microcrédito, condições que podem ser traduzidas numa maior capacidade de acionar o capital social de 2º nível, ainda que esta pesquisa não tenha captado isso.

Já com relação às organizações parceiras destas operadoras (círculos verdes), verifica-se a importância do Sebrae e do BDMG, que são as mais demandadas pelas IMFs nesta rede, como se observa no **Grafo 1**:

⁵³ Um grafo é uma representação visual de redes sociais e contribui para uma melhor compreensão e análise destas redes. Em redes orientadas, as ligações entre os atores assumem uma direção previamente definida e são representadas nos grafos por uma seta, que designa a direção da relação.



GRAFO 1 - Rede *two-mode* de organizações de microcrédito e suas parceiras, em Minas Gerais
 Fonte: Elaboração própria.

TABELA 29
Medidas de centralidade (*degree*) das organizações parceiras dos operadores de microcrédito em Minas Gerais

Organização	<i>Degree</i> normalizado
Sebrae	22,86
BDMG	12,86
Bancoop	5,71
BNDES	4,29
Banco do Brasil	2,86
Bradesco	2,86
Caixa	2,86
Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL) de Patos de Minas	2,86
Itaú	2,86
Prefeitura de Lagoa da Prata	2,86
Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar)	2,86
BCB	1,43
Abcred	1,43
ABSCM	1,43
Agência de Desenvolvimento João Pinheiro	1,43
Agência de Desenvolvimento Três Marias	1,43
Associação de Artesãos de Três Marias	1,43
Associação Comercial de João Pinheiro	1,43
Associação Comercial de Luiz Pires	1,43
Associação de Mulheres de Luiz Pires	1,43
Agência de Desenvolvimento de São Geraldo	1,43
Associação Comercial de Lagoa da Prata	1,43
CDL Três Marias	1,43
Colônia de Pescadores Z5	1,43
Credimil	1,43
Crediminas	1,43
Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG)	1,43
Grupo Alterosa	1,43
INEC	1,43
Prefeitura de João Pinheiro	1,43
Prefeitura de Coração de Jesus	1,43
Prefeitura de Teófilo Otoni	1,43
Prefeitura de Três Marias	1,43
Rádio Local	1,43
Rede Globo	1,43
Santander	1,43
Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP)	1,43
Unicred	1,43
Universidade Movera	1,43
Associação Comercial de Patos de Minas	1,43
CDL de Lagoa da Prata	1,43

Fonte: Elaboração própria.

A importância destas organizações, verificada visualmente no **Grafo 1**, é consequência do seu *degree*⁵⁴, cujos valores são apresentados na **Tabela 29**.

A formação das redes e, conseqüentemente, do capital social possui associação com a atividade de construção de relações entre os agentes organizacionais, numa via de mão dupla, entre busca e oferta de um conjunto de recursos, passíveis de serem interpretados estruturalmente por medidas de centralidade de tipo *degree*.

Entre as organizações indicadas como parceiras das IMFs mineiras, o maior *degree* pertence ao Sebrae-MG (22,8), podendo esta organização ser considerada um ator central nesta rede, como se observou também no **Grafo 1**. O Sebrae-MG é a organização de maior prestígio e que recebe o maior número de indicações pelas 14 organizações de microcrédito mineiras. Os dados sociométricos sobre os tipos de relação indicam que esta organização é uma referência no mercado de microcrédito para captação de clientes, treinamento e orientação metodológica para funcionários e orientação aos clientes. Em seguida, aparece o BDMG (12,86), organização estatal acionada pelas IMFs para captação de recursos, treinamento e orientação metodológica para funcionários e busca de informações sobre microcrédito, demonstrando, nesta rede, a importância desta organização pública. As demais organizações integrantes da rede são bem menos demandadas por parte das IMFs, com *degrees* abaixo de 6,00.

As informações sobre a rede interorganizacional em Minas Gerais demonstram que, neste mercado, a atividade de construção de relações entre os agentes organizacionais e, portanto, de formação de capital social de 2º nível é baixa, com participação pouco expressiva do Estado, que deveria ser o ator promotor da sinergia neste ambiente. A configuração desta rede demonstra um mercado que carece não apenas do papel regulador do Estado, mas, também, de sua capacidade de indução e de mobilização, o que se relaciona com a construtividade do capital social.

Importantes medidas neste sentido foram aprovadas com a promulgação da Lei nº 13.636, de 20 de março de 2018, mas não foram implementadas, como a melhoria da avaliação do PNMPO e o monitoramento das entidades operadoras, a cargo do Ministério da Economia, e a instituição do Conselho Consultivo do PNMPO e do Fórum Nacional de Microcrédito.

⁵⁴ O *degree* é uma medida de centralidade que denota a importância de um determinado ator na rede: quanto maior seu *degree*, maior seu prestígio. No caso de redes 2-modes, utiliza-se o *degree* normalizado, obtido por meio da divisão do total de laços de um nó pelo número total de conexões possíveis para cada nó, o que possibilita a comparação dos dados entre organizações. Para esta rede, 70 era o total de conexões possíveis para cada organização parceira (14 IMFs x 5 tipos de relações).

4 A EXPERIÊNCIA BOLIVIANA DE MICROCRÉDITO: CAPITAL SOCIAL E *SOFT TECHNOLOGIES* NA IMPLEMENTAÇÃO DO MICROCRÉDITO

Este capítulo tratará da experiência do microcrédito na Bolívia, a partir de dados secundários e de entrevistas em profundidade realizadas naquele país, bem como buscará estabelecer um comparativo com a experiência brasileira de microcrédito, especificamente a mineira, sobretudo no que se refere aos aspectos metodológicos e organizacionais.

As entrevistas em profundidade foram realizadas em dezembro de 2018, presencialmente, envolvendo os seguintes atores:

Finrural: associação civil sem fins lucrativos, criada em 1993 e que agrupa as IFDs, que passaram a ser reguladas em 2008. Nesta organização, foi entrevistado seu gerente geral.

Asofin: criada em 1999, a associação é constituída como uma associação civil, sem fins lucrativos e de direito privado que congrega cinco bancos especializados em microfinanças. Foi entrevistado seu secretário-executivo.

Idepro: criado na década de 1990, compreende uma das IFDs mais importantes da Bolívia. Iniciou suas operações fornecendo serviços de crédito acompanhados de capacitação e foi pioneira no lançamento de tecnologias de crédito a partir do grupo solidário. Trabalha, atualmente, apenas com o crédito individual. Participou desta pesquisa seu gerente geral.

Especialistas em microcrédito: foram entrevistadas duas especialistas que atuam há quase 30 anos no mercado boliviano de microcrédito.

Analisando a experiência da Bolívia, a primeira pergunta que se faz é como este país, com um dos menores PIBs da América Latina, tornou-se exemplo internacional para o movimento de microfinanças, especialmente no que se refere aos aspectos metodológicos e organizacionais. Antes de buscar respostas a esta pergunta, cabe apresentar o contexto de inserção destas experiências, caracterizando, brevemente, as condições socioeconômicas nacionais e, em seguida, apresentando o estado atual das microfinanças no país.

A segunda parte do capítulo apresentará a análise das entrevistas na tentativa de compreender o papel do capital social no desenvolvimento atual e na capilaridade das experiências de microcrédito na Bolívia. Mais detalhadamente, buscará identificar quais são os aspectos metodológicos e organizacionais que tornam sustentáveis essas

operações e quais são os pontos relevantes desta experiência para se pensar o microcrédito no Brasil.

Embora a história e a cultura de um país – neste caso, a Bolívia – criem um ambiente único para as microfinanças, é possível traduzir esta experiência em alguns aprendizados. Como reconhece Rhyne (2001), a Bolívia dispõe de uma série de experiências relevantes para as microfinanças, cuja validade vai para além das fronteiras deste país.

4.1 Condições sociais e econômicas na Bolívia

A Bolívia é considerada um exemplo de sucesso das microfinanças no mundo, com um sistema de microcrédito bastante desenvolvido. De experiências pioneiras, da Accion International nos anos 1980 à regulamentação do primeiro banco comercial dedicado ao microcrédito, o Banco Sol, em 1992, a Bolívia assumiu posição central no movimento de microcrédito, tornando-se uma das experiências mais relevantes na implantação de serviços financeiros para os pobres.

Apesar da proximidade geográfica, Brasil e Bolívia são países bastante diferentes em termos socioeconômicos, como demonstram alguns indicadores disponibilizados pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal). Entre os 19 países da América Latina, a Bolívia ocupa o 15º lugar no *ranking* do PIB e o Brasil, o 1º, com um PIB mais de 40 vezes maior do que o daquele país.

TABELA 30
 PIB total dos países da América Latina, em 2018, a preços correntes, em milhões de dólares

Posição	País	PIB a preços correntes, em milhões de dólares ¹	Taxa de variação do PIB real ²
1º	Brasil	1.885.469,45	1,12
2º	México	1.220.696,84	1,99
3º	Argentina	519.871,67	-2,51
4º	Colômbia	331.047,04	2,66
5º	Chile	298.231,13	4,02
6º	Peru	222.044,79	3,98
7º	Equador	108.398,06	1,38
8º	Cuba	100.023,00	...
9º	Rep. Dominicana	85.555,39	6,9
10º	Guatemala	78.460,81	3,15
11º	Panamá	65.055,08	3,68
12º	Costa Rica	60.130,11	2,66
13º	Uruguai	59.596,97	1,62
14º	Paraguai	40.496,95	3,64
15º	Bolívia	40.287,65	4,22
16º	El Salvador	26.056,94	...
17º	Honduras	23.969,86	3,75
18º	Nicarágua	13.117,86	-3,52
19º	Haiti	9.287,27	1,48

Fontes: Dados da ¹ Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (2018) e do ² Banco Mundial (2018).

Obs.: (...) dado não disponível.

A economia boliviana representa apenas 0,7% do PIB da América Latina e do Caribe, ao passo que o Brasil compreende 34,8%, denotando a grande diferença entre o tamanho das economias destes países. Mesmo levando em consideração o tamanho populacional, as diferenças continuam. Na Bolívia, o PIB *per capita*, corrigido pelo Índice de Gini, atinge apenas U\$ 2008,00. No Brasil, este indicador chega a duas vezes esse valor (U\$ 4.075,00).

Outro indicador econômico, além do PIB, é a taxa de política monetária, de vital importância na economia, pois as taxas de juros cobradas pelo mercado são balizadas por ela. Uma taxa básica de juros menor propicia um ambiente mais favorável ao aquecimento da economia porque tem influência direta no nível de consumo e no custo dos empréstimos e financiamentos. Em 2018, a Bolívia teve a menor taxa entre 12 países da América Latina (2,5%) e o Brasil, a terceira maior, ficando atrás somente do México e do Haiti (**Gráfico 39**). Desta forma, a Bolívia apresenta um ambiente econômico mais favorável à existência de taxas de juros mais baixas para os clientes de

microcrédito e compatível com um país com uma economia em crescimento, pelo menos até 2018, como se verá mais adiante. O contrário pode-se dizer do Brasil, cuja Taxa Selic era de 6,6% no mesmo ano.

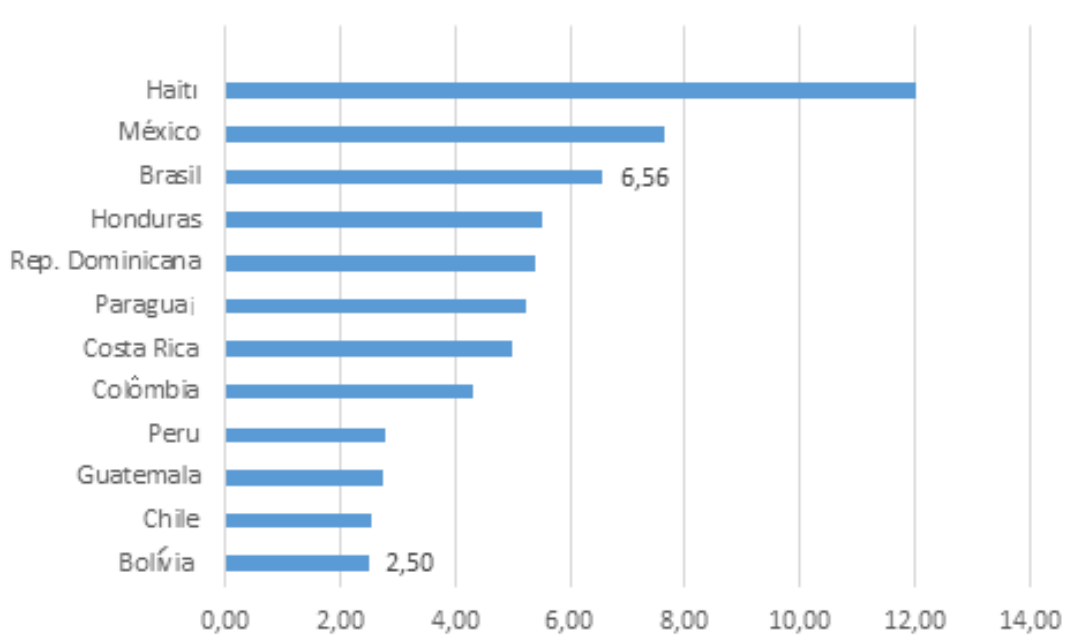


GRÁFICO 39 - Taxa de política monetária de países da América Latina (2018)

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (2018).

Analisando outros indicadores econômicos e sociais (**Quadro 8**), percebe-se o Brasil como um país mais desigual que a Bolívia, como comprova o Índice de Gini destes países: 0,54 o primeiro e 0,44 o segundo. Além de menos desigual, a Bolívia apresentava, em 2018, uma economia com uma taxa de desemprego menor (4,9% contra 14,2% no Brasil).

A parcela da população ocupada no setor informal tem impacto direto sobre a demanda de microcrédito. Na Bolívia, chega a 63,1% o total de ocupados urbanos empregados no setor informal do mercado de trabalho, caracterizando um extenso contingente populacional potencial para o microcrédito, especialmente mulheres, que compreendem 67% das trabalhadoras informais ocupadas em atividades urbanas. Destacam-se, no mercado de trabalho boliviano, os contas próprias, representando, em 2018, 46,3% dos ocupados urbanos, bastante acima do percentual verificado no Brasil, que era de 25,4%.

Além de precariamente ocupada, parte significativa da população boliviana está em situação de pobreza e pobreza extrema, chegando a 33,2% e 14,7%,

respectivamente. Esta mesma condição é bem menos significativa no Brasil, no qual este percentual é de 19,4% de pessoas pobres e apenas 5,4% em extrema pobreza⁵⁵.

QUADRO 8
Indicadores econômicos e sociais de Brasil e Bolívia (2018)

Indicadores	Bolívia	Brasil
PIB <i>per capita</i> a preços correntes Bolívia	US\$ 3.586	US\$ 8.860
Participação no PIB regional	0,7	34,8
Coeficiente de Gini	0,44	0,54
Taxa de desemprego	4,9	14,2
Ocupados Urbanos empregados no setor informal do mercado de trabalho	63,1	41,0
Mulheres	67,0	42,6
Homens	60,1	39,6
Distribuição da população urbana ocupada por categoria ocupacional		
Empregadores	3,2	4,9
Assalariados	33,7	60,8
Conta própria	46,3	25,4
Serviço doméstico	1,8	6,8
Salário médio real anual, índice médio anual (2010 = 100)	111,5	110,0
Pessoas em situação de pobreza	32,2	19,4
Pessoas em situação de extrema pobreza	14,7	5,4

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (2018).

⁵⁵ A abordagem usada pela Cepal para estimar a pobreza é classificar uma pessoa como “pobre” quando a renda *per capita* de sua família é menor que o valor da linha de pobreza, ou o montante mínimo necessário que permita atender às suas necessidades essenciais. As linhas de pobreza, expressas na moeda de cada país, são determinadas a partir do valor de uma cesta de bens e serviços, usando o método “custo das necessidades básicas”. Para mais informações sobre a metodologia, ver texto publicado no link http://interwp.cepal.org/sisgen/SisGen_Badeinso_estimaciones_pobreza_serie_nueva.asp?idioma=e.

Tanto as características econômicas como sociais apresentadas configuram uma demanda potencial por microcrédito muito significativa na Bolívia, o que atraiu a oferta e levou sucessivos governos a adotarem esta estratégia como política de combate à pobreza.

Mesmo apresentando atualmente muitos desafios econômicos e sociais, a Bolívia vem auferindo expressivos avanços. Após uma crise econômica no início da década de 1980, algumas reformas incentivaram o investimento privado e o crescimento econômico que diminuíram as taxas de pobreza na década seguinte. O país iniciou um conjunto de reformas estruturais em 1985, levando a Bolívia à estabilização econômica, com modestas taxas de crescimento nos anos 1990.

Em 2005, foi eleito Evo Morales como presidente da Bolívia e, já no início de 2006, editou um decreto de nacionalização dos hidrocarbonetos, inaugurando uma nova fase de participação do Estado boliviano na economia do país. Esta iniciativa acarretou um grande aumento da arrecadação do Estado, com impacto positivo sobre outros setores econômicos, “além de permitir ao governo a execução de uma série de novas ações sociais e econômicas, garantindo a superação dos efeitos da crise de 2009 sem causar déficit fiscal ou comprometer o combate às pressões inflacionárias” (BARROS, 2010, p. 31).

Desde o início das reformas do presidente Evo Morales, a Bolívia tem sido uma das economias com maior crescimento na América Latina (**Gráfico 40**). O crescimento da economia boliviana vem se mantendo desde 2006 acima dos 4% (com exceção de 2009, que foi de 3,36%), com destaque para 2013, quando o PIB cresceu 6,8%. Em 2018, segundo dados do Banco Mundial (**Tabela 29**), o PIB boliviano cresceu 4,2%, atrás apenas da República Dominicana, país onde o crescimento foi de 6,9%. O PIB nacional aumentou, a inflação caiu para 1,3% e o desemprego, neste ano, ficou em torno de 4,9%.

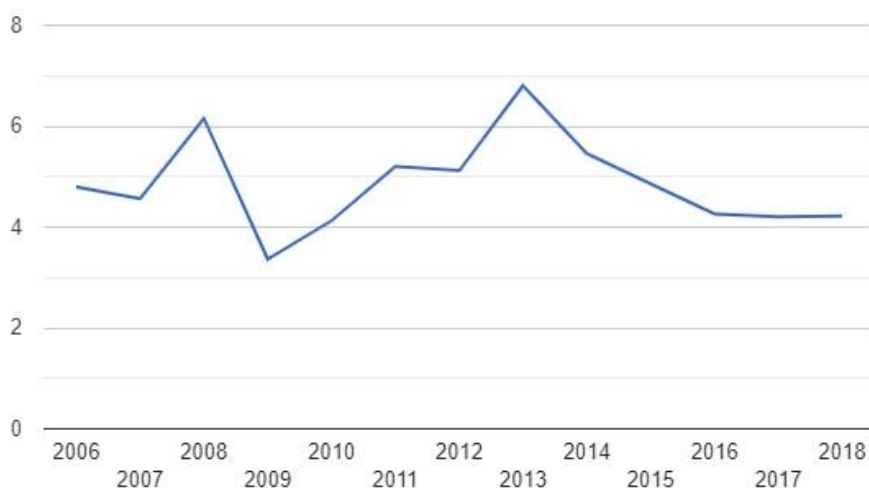


GRÁFICO 40 - Taxa de variação do PIB real da Bolívia (2006 a 2018)
 Fonte: The Global Economy⁵⁶ e Banco Mundial (2018).

Em termos sociais, o coeficiente de Gini caiu de 0,60 para 0,44 e a pobreza extrema na Bolívia foi reduzida de 36,7% para 14,7% entre 2005 e 2018, demonstrando que os avanços econômicos têm sido acompanhados de avanços sociais⁵⁷.

A política de microcrédito foi encarada, especialmente no Governo Morales, como uma ferramenta fundamental de combate à pobreza e como estratégia de desenvolvimento, levando o governo a implementar políticas voltadas aos atores públicos e privados e aos consumidores de baixa e média renda.

4.2 As origens e o estado atual do microcrédito na Bolívia

O microcrédito passou a ser oferecido maciçamente na década de 1970 na Bolívia, Bangladesh e Indonésia, experimentando, a partir de então, políticas de crédito não subsidiadas, em contraposição às experiências com taxas de juros subsidiadas, da década de 1950 (MUÑOZ, 2009).

A indústria de microfinanças na Bolívia, na década de 1970, nasce em pleno momento de crise econômica no país, levando o governo nacional à adoção de ações de ajuste estrutural, focadas na estabilização econômica e no controle da inflação (SACHS, 1986). Esta crise não era apenas boliviana, mas mundial, marcada por grande recessão econômica, ausência de crescimento significativo do PIB dos países e aumento da

⁵⁶ Informações publicadas em THE GLOBAL ECONOMY. Disponível em: <https://pt.theglobaleconomy.com/Bolivia/Economic_growth/>. Acesso em: 14 jan. 2019.

⁵⁷ *Idem*.

pobreza, condição para a qual foram adotadas, na Bolívia e em vários outros países, políticas de ajuste macroeconômico pautadas no neoliberalismo. E, como já se conhece, estes ajustes estruturais têm o amargo resultado de, além de não promoverem o desenvolvimento econômico do país, manterem uma vasta população pobre e marginalizada.

Foi então que a crise virou oportunidade e as organizações de microfinanças, neste momento as ONGs, ao focarem na população pobre, urbana e trabalhadora informal, encontraram um nicho não explorado e extenso. Além disso, no mercado financeiro, uma das estratégias do ajuste econômico foi a liberalização da taxa de juros, assim como um processo de saneamento do setor bancário, com fechamento de bancos públicos e privados considerados ineficientes e deficitários, sobrevivendo, no mercado boliviano, poucas instituições financeiras, o que proporcionou um mercado aberto para a atuação da IMFs (SOARES, 2014).

Em 1987, a Accion International, em parceria com a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (Usaid) e um grupo de empresários nacionais, fundou o Prodem (Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Microempresa), considerada a iniciativa pioneira na criação de um setor de microfinanças na Bolívia. Desta iniciativa, surgiu o Banco Sol, em 1992, o primeiro banco comercial no mundo voltado exclusivamente às microfinanças. A partir desta iniciativa, a Accion International promoveu a “adaptação da metodologia de grupos solidários ao contexto da América Latina, bem como a vinculação entre organizações de base e o capital financeiro global” (MUÑOZ, 2009, p. 209).

Assim, o microcrédito na Bolívia já nasce como um microcrédito comercial, num mercado de taxas livres e sem subsídios, mas com um forte componente metodológico em sua oferta. Seu mercado, liderado por ONGs, foi rapidamente modificado pela transformação de muitas destas em instituições financeiras formais, seja como bancos ou como Fundos Financeiros Privados (mais recentemente, foram legalmente compelidos a se converterem em bancos).

As instituições criaram uma gama de métodos e produtos para atender às necessidades específicas dos clientes, como empréstimos em grupo e individuais, em alguns casos com estímulo à poupança voluntária ou compulsória. À medida que continuaram a crescer, as organizações melhoraram sua tecnologia de crédito, permitindo a expansão de serviços para um número ainda maior de clientes (LOEHRER, 2008).

A indústria microfinanceira boliviana crescia rapidamente quando, ao final da década de 1990, o setor enfrentou uma grande crise, com aumento da taxa de inadimplência, em consequência do sobreendividamento dos clientes de microcrédito, no contexto de uma nova turbulência econômica atravessada pelo país. Esta crise teve impactos diretos sob a atuação das IMFs, que reagiram criando bancos de dados sobre inadimplência e reduziram os empréstimos por grupo de solidariedade, aumentando o empréstimo de tipo individual, com algum colateral (SOARES, 2014).

A década de 2010 foi marcada no setor de microfinanças boliviano por grandes transformações, já na era do Governo de Evo Morales. O início de seu governo (2006) não foi marcado por grandes intervenções nas microfinanças (LOEHRER, 2008) e foi apenas em 2012 que uma mudança expressiva ocorreu. Por meio de um decreto, o governo taxou em 12,5% todos os ganhos de instituições financeiras reguladas, a partir de um patamar de rendimento sobre o capital próprio superior a 13%, quase anunciando o processo de intervenção governamental que se sucederia.

Foi sobretudo a partir de 2013 que mudanças importantes foram realizadas, com a implementação da Lei de Serviços Financeiros (Lei nº 393/2013). Esta lei foi adotada para substituir a Lei de Bancos e Instituições Financeiras de 1993, considerada favorecedora dos interesses de instituições financeiras privadas, em vez de apoiar objetivos sociais e proteção para o consumidor.

De acordo com esta lei, microcrédito é o crédito a pessoas com atividades de autoemprego, microempresas e pequenas unidades econômicas⁵⁸, com a aplicação de tecnologias creditícias especializadas para este tipo de cliente e cuja fonte de pagamento são os recursos gerados por estas atividades. Por sua vez, as microfinanças são atividades financeiras para a provisão de microcrédito, serviços de poupança em pequena escala e outros serviços financeiros adequados a este mesmo público.

A Lei nº 393/2013 subordinou as atividades do setor financeiro ao objetivo social, tentando promover a produção, a segurança alimentar e a redução de pobreza, respondendo a requisitos de setores estratégicos e buscando satisfazer às necessidades de financiamento de novas empresas e das de micro e médio portes já existentes.

O ponto central do plano de desenvolvimento do Governo Morales foi a ideia de

⁵⁸ A legislação boliviana prevê que o microcrédito deve ser ofertado com volumes de até Bs 84.000 e, no caso de crédito produtivo, até Bs 112.000 (de R\$ 52.130,40 e R\$ 69.507,20, respectivamente). Já para o crédito grupal e para o crédito individual, que não exceda o equivalente a Bs 56.000, sendo que o setor produtivo pode chegar a Bs 60.000 (R\$ 34.753,60 e R\$ 37.236,00, respectivamente). São valores bem acima do previsto na legislação de microcrédito brasileira, na qual o teto era de R\$ 21 mil em 2018).

promover a criação de cadeias de produção. Na Bolívia, estratégias tradicionais de desenvolvimento promoveram a desigualdade e a dependência. Para corrigir este problema histórico, o governo entendia que a Bolívia deveria mudar seu foco da exportação de produtos primários para a promoção da indústria de valor agregado, desenvolvendo o setor produtivo. O Governo de Morales acreditava que apoiar o setor produtivo era a única maneira de gerar dignidade, sustentabilidade e emprego na Bolívia (LOEHRER, 2008).

Diferentemente do Brasil, onde a política pública de microcrédito é voltada para os pequenos negócios de qualquer setor da economia (chamado de microcrédito produtivo orientado), na Bolívia, a política pública prioriza o setor produtivo (primário e secundário), apesar de o microcrédito atender também ao setor de comércio e serviços. Apenas para o crédito produtivo existem cotas de empréstimo e teto de taxas de juros.

A partir da Lei nº 393/2013, foram impostas às instituições financeiras cotas de empréstimo a setores produtivos e taxas de juros mínimas para depósitos e taxas máximas para empréstimos. Estas iniciativas foram projetadas para minimizar os custos de empréstimos, maximizar retornos para consumidores e alcançar mulheres, pobres e pessoas nas áreas rurais.

O Decreto Supremo nº 1.842 definiu os níveis mínimos de carteira de créditos destinados ao setor produtivo, com prazo para adequação de 5 anos, ficando as organizações responsáveis por estabelecer metas ano a ano, conforme descrito no

Quadro 9:

QUADRO 9
Níveis mínimos de carteira de créditos destinados ao setor produtivo

Banco	% carteira	Condições
Múltiplos	60%	Setor produtivo pelo menos 25% do total ofertado de crédito.
Bancos de Pequena e Média Empresa – PYME	50%	Podem computar empréstimos para habitação de interesse social concedidos a produtores com crédito para o setor produtivo na instituição financeira até um máximo de 10%, como também empréstimos comerciais concedidos a produtores com histórico de microcréditos ou créditos de PYME na instituição financeira de, pelo menos, 5 anos.

Fonte: Decreto nº 1.842/2013 (BOLÍVIA, 2013) e elaboração própria.

O Decreto nº 2.055/14 detalhou as taxas de juros anuais máximas para o crédito destinado ao setor produtivo, conforme o tamanho da unidade produtiva: microunidades (11,5%), pequena (7%) e média e grande (6%). Ao impor este teto máximo para as microunidades (11,5%), a lei reconhece a especificidade do microcrédito como uma operação de maiores custos, embora este percentual não tenha atendido aos anseios dos operadores, que se opuseram ao baixo valor deste teto, como demonstrado pelas entrevistas realizadas com operadores e profissionais na Bolívia. Isto faz com que os bancos prefiram atingir suas metas de crédito produtivo destinando recursos a outras modalidades que não o microcrédito (crédito PYME, por exemplo). Mesmo o representante da Finrural, organização atuante no segmento das IFDs, para as quais não há teto de taxas nem cotas, considera que esta imposição legal não tem trazido benefícios para o mercado de microcrédito e tem provocado o abandono da metodologia pelos bancos e a preferência por clientes de maior renda:

[..] também não acho que o exemplo da Bolívia seja o melhor, que o Governo da Bolívia esteja fazendo o melhor com essa ideia de que deveríamos chegar às taxas de 11,5%, [...] deveria ter sido um processo gradual. [...] Mas, quando chega essa norma, nos baixam de golpe a taxa. Não é nesse processo pouco a pouco, e aí é onde acredito que se rompe com a metodologia. Para as entidades que estão obrigadas a cobrir essa taxa e a cobrir essas cotas de carteira, estou falando esses bancos de microfinanças, quase te posso afirmar que se quebra com aquele sistema metodológico de crédito exitoso. [...] Agora, tem que baixar o custo, tem que gastar menos na operação de crédito e, como eu te dizia, tem que dá-lo aos melhores clientes, que são os clientes maiores, então, estão abandonando esse conceito que tinham de um crédito mais social para os mais pobres (REPRESENTANTE DA FINRURAL).

O Microscópio Global 2016 (ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2017) destacou que, diante destas condições, as instituições de microfinanças aumentaram a quantidade de créditos para reduzir custos de operações e manter a rentabilidade. E isto foi possível, pode-se dizer, porque as instituições dominavam a metodologia de oferta de crédito à população pobre, mas, como apontou o entrevistado acima, é um risco que o abandono da metodologia torne este crédito cada vez mais próximo ao bancário tradicional, como ofertado em Minas Gerais.

Cabe registrar que a lei foi bastante audaciosa ao impor limites ao mercado financeiro, na contramão da estratégia de muitos países, especialmente os mais liberais. O Estado se mostrou central no desenvolvimento do mercado de crédito boliviano, influenciado pela capacidade e pelas políticas de Estado. A prevalência de uma

metodologia de microcrédito específica para os microempreendedores, por exemplo, foi resultado da imposição de normas regulamentares. Pode-se dizer que o governo boliviano, de forma semelhante ao período do Partido dos Trabalhadores (PT) no Brasil, também atuou de forma desenvolvimentista no mercado de microcrédito, agindo na regulação e na indução de iniciativas de mercado, como, por exemplo, das organizações privadas, sem as quais talvez não houvesse compromisso com o desenvolvimento produtivo do país.

Apesar de desenvolvimentistas, as estratégias foram diferentes. O Estado boliviano focou em impulsionar as organizações privadas para atuação no mercado e regulou as taxas de juros e cotas de mercado. Pelo menos até 2015, o Brasil cuidou de aumentar a disponibilidade de recursos, subsidiou as taxas de juros e promoveu, principalmente, os bancos públicos como ofertantes do microcrédito.

O Estado foi, então, responsável pela promoção da sinergia, instituindo a possibilidade de formação de parcerias como as esperadas entre as organizações civis e os bancos privados na implementação do microcrédito boliviano. Desde a nova Lei de Serviços Financeiros, o empréstimo a setores específicos tem crescido significativamente, como se observará no **Gráfico 41**.

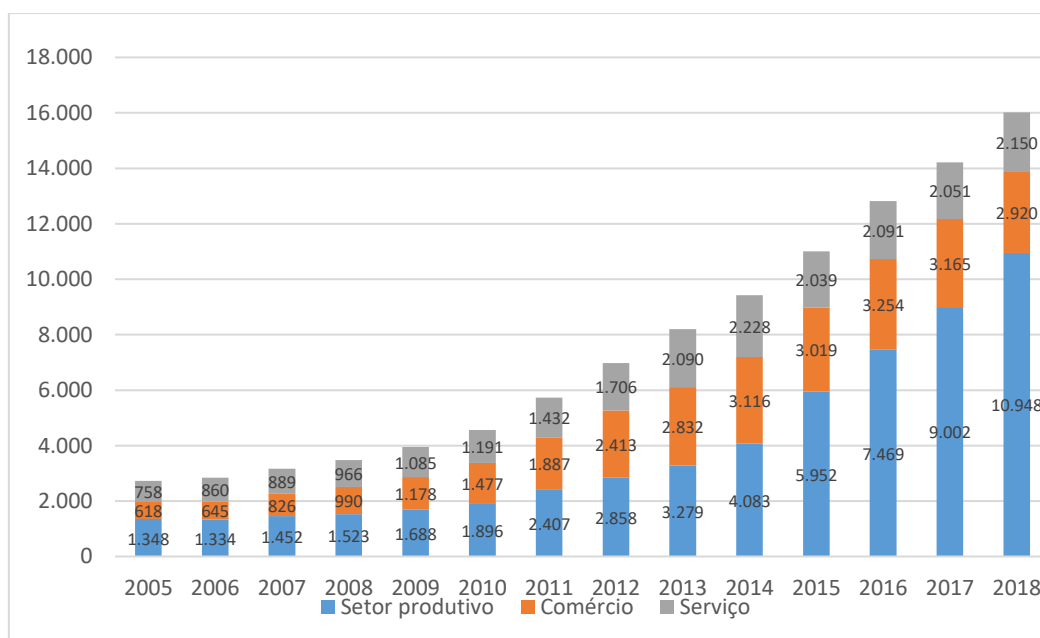


GRÁFICO 41 - Carteira de crédito por setores econômicos (em milhões de dólares)

Fonte: ASFI (Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero)⁵⁹, principais variáveis do sistema financeiro (novembro/2019) e elaboração própria.

⁵⁹ AUTORIDAD DE SUPERVISIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO – ASFI. Disponível em: <<https://www.asfi.gob.bo/index.php/int-fin-estadisticas/int-fin-principales-indicadores-financieros.html>>. Acesso em: 14 jan. 2020.

A Lei de Serviços Financeiros, além de priorizar o setor produtivo (micro, pequenas e médias empresas), estabelecendo cotas e taxas de juros, define, em seu Artigo 95, que as instituições financeiras devem estruturar produtos financeiros com tecnologias especializadas para o financiamento deste setor, para diferentes atividades econômicas, de acordo com as necessidades de recursos em cada etapa do ciclo produtivo. As organizações devem prever também, conforme o Artigo 99, garantias não convencionais para financiar atividades produtivas rurais e não rurais.

O próprio entendimento da Lei nº 393/2013 sobre o processo de crédito denota a importância do componente metodológico, cuja etapa inicial parte do foco no cliente: é um conjunto de atividades realizadas por uma instituição de intermediação financeira para conceder créditos, divididos em etapas que compreendem a concepção do produto de crédito, a definição do perfil do cliente, o recebimento de propostas, a avaliação da aprovação, o desembolso, o monitoramento e a recuperação.

O Microscópio Global 2018 (ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2019) apontou que, na Bolívia, a maioria de instituições financeiras está cumprindo com as cotas mínimas de crédito para setores produtivos e para o setor imobiliário de interesse social, promovendo o aumento de empréstimos concedidos a estes setores ao longo dos anos. Ainda segundo o mesmo relatório, a Bolívia tem um sistema financeiro estável, mas a iniciativa adotada pelo governo para impulsionar o crescimento da inclusão financeira, através de cotas e limitação de taxas de juros, pode estar distorcendo o mercado ao evitar que as instituições avaliem e calculem o risco em função de suas atividades. O relatório registra, também, que os provedores privados de microcrédito têm expressado suas reservas sobre as medidas propostas em relação às operações, que os levam a enfrentar vários desafios, devido à redução das margens, aos custos mais altos e a um desempenho operacional controlado. A forte intervenção do governo tem sido considerada uma das principais barreiras à inclusão financeira na Bolívia. As restrições nas taxas de juros e o estabelecimento de cotas ajudam consumidores, mas, no final das contas, podem limitar o acesso ao crédito e prejudicar a rentabilidade e o crescimento de instituições financeiras.

Segundo o representante da Asofin, o teto para as taxas de juros inviabiliza a oferta de microcrédito pelos bancos especializados em microfinanças, ou mesmo promove sua extinção:

[...] na Bolívia estamos esbarrando recentemente com ameaças que são como os bancos serem extintos por essas cotas, essas metas, porcentagens. Essas entidades, que são os bancos, estão deixando de colocar microcrédito (REPRESENTANTE DA ASOFIN).

É possível entender que, do ponto de vista destes operadores, as condições sejam vistas como não favoráveis, porque mexem com sua possibilidade de lucro e na capacidade de escolher mercados mais rentáveis, como acontece no Brasil. Mesmo considerando a necessidade de reavaliar esse teto, trata-se de uma política de Estado, sob o prisma do interesse coletivo e da sociedade, como afirma um dos entrevistados:

Não querem ter nem metas nem taxas. Não querem nenhum dos dois, mas é uma política de Estado, e dificilmente se volta atrás nessa área, e, no âmbito econômico, também se está ajudando a gerar maiores oportunidades de posicionamento e também está ajudando os seus clientes que estão tendo importante demanda de crédito (REPRESENTANTE DA FINRURAL).

Atualmente, os tipos organizacionais que operam microfinanças na Bolívia são:

- Bancos (múltiplos e PYMES);
- Banco público;
- Banco de desenvolvimento produtivo;
- IFDs;
- Cooperativas de poupança e crédito.

As IFDs, cuja natureza é de ONGs, são entidades de intermediação financeira não bancária, incorporadas no âmbito da Lei de Bancos e Instituições Financeiras, através da Resolução da Superintendência de Bancos e Instituições Financeiras nº SB 034/2008, e que são organizadas como associações ou fundações civis sem fins lucrativos.

As IFDs trabalham nas áreas urbana, periurbana e rural da Bolívia, operando com tecnologias financeiras de acordo com as condições econômicas dos usuários e articulando serviços financeiros, humanos e de desenvolvimento de negócios (assistência técnica, saúde e educação). Seu financiamento, uma vez que não estão autorizados a captar depósitos do público, é realizado por meio de mecanismos de financiamento privado reembolsável, nacionais e internacionais.

Segundo a Finrural⁶⁰, as IFDs têm em comum a missão de apoiar o desenvolvimento da população desfavorecida ou vulnerável da Bolívia (por diferenças econômicas, sociais e de gênero), com a qual trabalham há mais de 20 anos, adaptando a tecnologia de crédito às condições deste tipo de cliente. Estas organizações identificaram os riscos latentes a que estão expostas neste mercado e desenvolveram estratégias, tecnologias e ferramentas para gerenciar e mitigar o risco, principalmente por meio do conhecimento do cliente e de uma cultura de confiança entre os dois.

As IFDs iniciaram, voluntariamente, sua autorregulação antes de 2008, ao deflagarem um processo de adequação às Normas Internacionais de Contabilidade, por meio da Finrural, colocando o país à frente destas iniciativas na América Latina. A Bolívia conta, atualmente, com 10 organizações, sendo elas: Cidre, Crecer, Diaconía-FRIF, Empreender, Fondecó, Fubode, Idepro, Impro, ProMujer e Sembrar Sartawi.

Na Bolívia, os bancos são classificados em múltiplos e PYME. Bancos múltiplos são voltados para clientes em geral, empresas de qualquer tamanho e tipo de atividade econômica. Os PYMEs atuam com especialização no setor de pequenas e médias empresas, sem restrições para o fornecimento de serviços também às microempresas. Nas microfinanças, atuam entidades reguladas que operam como bancos múltiplos e PYME, envolvendo as seguintes organizações: Banco Solidário (Banco Sol), Banco Fortaleza, Banco Prodem, Banco PYME Ecofuturo, Banco Pyme de La Comunidad e La Primera Entidade Financiera de Vivenda – esta última é voltada ao crédito à habitação de interesse social.

A Bolívia possui apenas um banco público, entidade de intermediação financeira bancária de propriedade majoritária do Estado, e um Banco de Desenvolvimento Produtivo, entidade de intermediação financeira de bancos comuns ou privados, cujo objetivo é promover, por meio do apoio financeiro e técnico, o desenvolvimento dos setores produtivos da economia nacional e dos setores de comércio e serviços complementares à atividade produtiva. Ambos possuem uma modesta participação no mercado de crédito nacional – 9,9% o banco estatal e 0,7% o banco de desenvolvimento, conforme dados da ASFI.

A carteira total de créditos na Bolívia (empresarial, PYME, microcrédito, habitação e consumo) chega ao volume de Bs 170 milhões (US\$ 24.320.457,79)⁶¹,

⁶⁰ Asociación de Instituciones Financieras de Desarrollo – Finrural. Disponível em: <<https://www.finrural.org.bo/>>. Acesso em: 17 jan. 2020.

⁶¹ Para efeito de conversão da moeda, será utilizada, nesta e nas demais conversões, a cotação de

sendo, desta, Bs 110 milhões aplicados em créditos aos setores econômicos (produtivo, comércio e serviços, mas não apenas microcrédito), como demonstra o **Gráfico 41**. A oferta de crédito na Bolívia ocorre, principalmente, por meio dos bancos múltiplos. As demais organizações têm participação modesta, como se observa na **Tabela 3**.

A carteira de microcrédito boliviana (que atende o setor produtivo, o comércio e serviços) é de Bs 52.276.238 milhões, ou R\$ 32.744,33 milhões⁶². Em termos comparativos, sendo a carteira de microcrédito no Brasil (MPO) de mais de R\$ 10 bilhões, a carteira boliviana pode ser considerada muito pequena, diante do montante ofertado no Brasil. Contudo, deve-se lembrar que a Bolívia é um país no qual este montante de crédito tem tanto um peso econômico como social importante, como demonstra o relatório *Inclusión financiera en América Latina y el Caribe: datos y tendencias* (TRUJILLO e NAVAJAS, 2015), que será apresentado mais adiante.

TABELA 31
Carteira total de crédito, por entidades financeiras, em milhões de bolivianos (2018)

Organizações	Número de organizações	Total da carteira	% da carteira
Bancos múltiplos	13	134.067.873	78,6
Bancos PYME	2	4.072.715	2,4
Entidades financeiras de habitação	3	2.886.111	1,7
Cooperativas de poupança e crédito abertas	30	6.559.962	3,8
Instituições financeiras de desenvolvimento	8	5.005.286	2,9
Banco público	1	16.877.252	9,9
Banco de desenvolvimento produtivo	1	1.145.660	0,7
TOTAL	58	170.614.857	100,0

Fonte: ASFI.

IFDs, que atuam exclusivamente com o microcrédito, compreendem apenas 2,9% da carteira total. Considerando seu volume de crédito no total da carteira de microcrédito boliviana (Bs 52.276.239 milhões ou R\$ 32.271.200,00), tem-se que estas organizações são responsáveis por apenas 9,6% do microcrédito concedido no país; o restante é oferecido por bancos (múltiplos, PYME e públicos).

Dados mais recentes da ASFI demonstram que o microcrédito representava 30%

13/2/2020, disponibilizada pelo BCB: taxa: 1 boliviano/BOB = 0,1430615 dólar dos Estados Unidos/USD; 1 dólar dos Estados Unidos/USD = 6,99 bolivianos/BOB.

⁶² Para efeito de conversão da moeda, será utilizada, nesta e nas demais conversões, a cotação de 13/2/2020, disponibilizada pelo BCB: taxa: 1 boliviano/BOB = 0,6206 real/BRL; 1 real/BRL = 1,6113439 boliviano/BOB.

do montante total das modalidades de crédito no país, em 2019, um percentual bastante significativo.

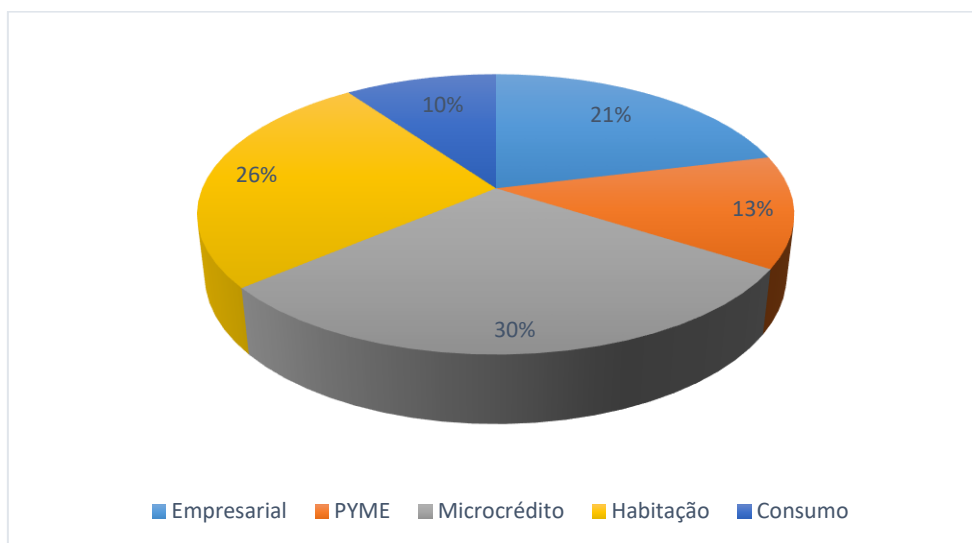


GRÁFICO 42 - Participação das modalidades de crédito na carteira de crédito na Bolívia (2019)
Fonte: ASFI, principais variáveis do sistema financeiro (novembro/2019) e elaboração própria.

A Bolívia possui um mercado de microcrédito não concentrado, segundo dados do relatório *Inclusión financiera en América Latina y el Caribe: datos y tendencias* (TRIJILLO e NAVAJAS, 2015)⁶³. O mesmo relatório, que apresenta a situação para os países da América Latina e do Caribe, permite perceber a importância econômica e social do microcrédito naquele país.

A Bolívia apresenta a terceira maior carteira de microcrédito em termos monetários ficando, atrás apenas do México e da Colômbia. Reafirmando a tendência de que não há associação entre o tamanho e a riqueza de um país e o ambiente positivo ou negativo para as microfinanças, conforme já mencionado, a Bolívia apresenta a maior proporção em termos da relação entre microcrédito e PIB (11,6%), entre todos os países pesquisados. Lembrando que, no Brasil, esta proporção é de apenas 0,14%.

Contrastando dados do número de pessoas atendidas pelo microcrédito com a força de trabalho total, a Bolívia novamente é o país com maior nível de penetração do microcrédito (21,5%), contra apenas 3,2% no Brasil. A Bolívia também se destaca quanto à representatividade das pessoas atendidas pelo microcrédito no universo de auto-empregados e empreendedores, chegando a representar 50,97%, atrás apenas de Equador (57,79) e El Salvador (51,02%). O Brasil está entre os países de mais baixa representatividade, abaixo dos 15%.

⁶³ Os dados deste relatório foram apresentados no capítulo 1 desta tese.

Resumidamente, verifica-se que a Bolívia apresenta uma tradição em microcrédito e vem mantendo uma importante posição na América Latina, figurando entre os países em que o microcrédito está mais desenvolvido: num total de 22 países pesquisados, é o 3º com a maior participação do microcrédito na carteira total de crédito oferecido pelo sistema financeiro, o 1º em maior participação do microcrédito no PIB e o 3º em maior proporção de atendidos em relação aos auto-empregados e empreendedores do país.

4.3 Capital social e *soft technologies* na implementação do microcrédito na Bolívia

Buscando estabelecer uma proximidade com os indicadores utilizados para o conhecimento do mercado mineiro de microcrédito, propõe-se, neste esforço comparativo, avaliar o microcrédito boliviano a partir dos seguintes indicadores:

QUADRO 10
Indicadores utilizados na comparação Bolívia e Minas Gerais

CONCEITO	INDICADORES
Eficiência e focalização	1) Proporção das pessoas atendidas pelo microcrédito em relação à força de trabalho total (cobertura) 2) Segmento da população atendido pelas organizações de microcrédito
<i>Soft technologies</i>	1) Produtos oferecidos 2) Número de organizações que adotam tecnologias de empréstimo solidárias 3) O papel do capital social na implementação destas metodologias 4) Garantias e formas de análise de risco 5) Orientação/acompanhamento ao cliente 6) Taxas de juros mínimo e máximo

Fonte: Elaboração própria.

Os tópicos a seguir compreendem a apresentação destes indicadores subdivididos em indicadores de eficiência e focalização e indicadores relacionados às *soft technologies* de microcrédito.

4.3.1 Eficiência e focalização das organizações

Dada a dificuldade de compatibilizar os dados levantados para as organizações mineiras e bolivianas, bem como os métodos de levantamento, o esforço de comparar a eficiência e focalização das organizações será operacionalizado de forma quantitativa e qualitativa. Neste comparativo, eficiência compreende a capacidade de cobertura do microcrédito e focalização se referirá ao segmento da população atendida, se inferior, intermediário ou superior.

QUADRO 11
Indicadores comparativos de focalização e eficiência

Indicadores	Bolívia	Minas Gerais
1. Cobertura do microcrédito – proporção das pessoas atendidas pelo microcrédito em relação à força de trabalho total	21,5%	0,92%
2. Segmento da população atendido pelas organizações de microcrédito, segundo classificação da MIX	IFD – segmento intermediário (9,6% do montante da carteira de microcrédito) Bancos – segmento superior (91,4% do montante da carteira de microcrédito)	Segmento inferior (92,6% do montante da carteira de microcrédito) Segmento intermediário (7,4% do montante da carteira de microcrédito)

Fonte: Elaboração própria.

Em termos de cobertura, contrastando dados do número de pessoas atendidas pelo microcrédito com a força de trabalho total, a Bolívia é o país com maior nível de penetração do microcrédito (21,5%), contra apenas 3,2% no Brasil. Utilizando a mesma informação para o Estado de Minas Gerais, tem-se que as pessoas atendidas pelo microcrédito correspondem a 0,92% da força de trabalho total⁶⁴. Ou seja, a cobertura do microcrédito na Bolívia é bastante superior à do Brasil e do Estado de Minas Gerais.

A avaliação do segmento de população atendido utiliza como parâmetro o valor médio dos empréstimos. O valor médio dos empréstimos na Bolívia varia entre IFDs e bancos. A média do microcrédito das IFDs, segundo entrevistado da Finrural, está por volta de US\$ 1.200 (R\$ 5.205,96). De acordo com a classificação internacional das organizações de microcrédito, adotada pela MIX, as IFDs servem ao segmento

⁶⁴ Tecnicamente, pode-se dizer que há sinonímia entre força de trabalho e PEA (que compreende o potencial de mão de obra com a qual pode contar o setor produtivo, isto é, a população ocupada e a população desocupada). O indicador foi calculado considerando que a PEA em Minas Gerais é de 11.249.000 pessoas (MINAS GERAIS, 2018) e o número de atendidos pelo microcrédito foi identificado como de 103.440 clientes.

intermediário da população (compreendendo 9,6% do montante da carteira de microcrédito), uma vez que o empréstimo médio por devedor se situa entre 20% e 150% do PIB *per capita* nacional, ou seja, entre US\$ 716,00 e US\$ 5.379,00. Os bancos, a maior carteira do microcrédito, por sua vez estão emprestando por volta de US\$ 10.000 por cliente (R\$ 43.383,00), ou seja, vão aos clientes maiores e atendem ao segmento superior da população (91,4% do montante da carteira de microcrédito) – o empréstimo médio por devedor situa-se acima dos 150% do PIB *per capita*.

Já as organizações mineiras, também sob o critério da MIX, atendem aos segmentos inferior (92,6% do montante da carteira de microcrédito) e intermediário da população (7,4% do montante da carteira de microcrédito). Desta forma, as organizações mineiras são mais focalizadas do que as bolivianas no atendimento aos pobres, com valores médios de empréstimos bem mais inferiores. Verifica-se que as organizações mais focalizadas são as IFOs, com uma média de empréstimos por tomador de R\$ 2.234,00, e as OSCIPs, com uma média de R\$ 3.715,00 por cliente, ficando estas organizações responsáveis pela oferta de crédito ao segmento mais pobre da população em Minas Gerais, com destaque para os bancos públicos, que compreendem a maior parte da carteira.

Quanto ao atendimento ao público feminino, não foram localizados indicadores sobre a carteira total boliviana que permitissem a comparação. Entretanto, alguns comentários são necessários. As IFDs bolivianas têm 69% dos clientes mulheres, um percentual um pouco acima do mineiro, que foi de 60,2% dos clientes, considerando a carteira total de clientes das 14 organizações pesquisadas. Entretanto, este percentual em Minas Gerais se apresentou significativo, principalmente em função da maior organização ofertante, na qual 61% dos clientes são mulheres. Contudo, quando se observa de forma individualizada o número de organizações por proporção de mulheres na carteira, verifica-se que apenas mais outras 2 organizações se aproximam desta representatividade das mulheres na carteira, com mais de 60% dos clientes. Fica claro, então, que o foco nas mulheres é uma característica de apenas poucas organizações mineiras e não se apresenta como estratégia de oferta do microcrédito, como ocorre nas 9 IFDs bolivianas, as quais, segundo os entrevistados, já dispõem de anos de experiência com este público. Observa-se, desta forma, que o aprendizado institucional requerido para a oferta do microcrédito para mulheres não se disseminou por um maior número de organizações mineiras, como aconteceu na Bolívia.

O mercado boliviano convive, atualmente, com organizações de diferentes perfis

e que atendem a diferentes clientes. Os bancos preferem atender o segmento de maior poder aquisitivo e as IFDs atendem mais próximo à base da pirâmide, atingindo os mais pobres. Mas, mesmo entre as IFDs, existem as mais comerciais e as mais voltadas para o desenvolvimento:

Promujer, por exemplo, o Crecer, se foca muito na mulher. Então, os interessa que a mulher se desenvolva, e lhes dão educação para o desenvolvimento humano. Instituições como o Idepro não se interessavam muito pelo desenvolvimento, com a teoria de que, à medida que a microempresa que eu tenho vai bem, minha família está bem. Então, apoiavam muito o desenvolvimento econômico empresarial. Idepro é desenvolvimento empresarial. Promujer é desenvolvimento humano (ESPECIALISTA 1).

Parte dos entrevistados reconhece que o microcrédito na Bolívia caminha para uma ênfase ainda mais comercial do que em suas origens, na qual é dado maior peso à sustentabilidade que aos fins sociais das organizações de microfinanças. O mais importante tem sido considerar a rentabilidade das organizações e não propriamente seu impacto:

[...] têm sido muito utilizados os indicadores de rentabilidade, abandonando-se os indicadores de impacto. Eu não mensuro quanto meu cliente está melhorando, porque é muito caro fazer isso como investigação. Porém, eu assumo que estão indo bem porque tenho um volume de carteira e uma rentabilidade na minha carteira acima de 100%. Portanto, esse enfoque tem sido, sobretudo, utilizado pela Ação Internacional (ESPECIALISTA 1).

A atuação dos bancos apresenta algumas dificuldades, tanto no Brasil como na Bolívia. Conforme destacou o representante da Asofin, trata-se de problemas de ordem burocrático-administrativa, bem como de cultura organizacional:

O grande não tem nem condições organizacionais com pessoas, pessoas capacitadas. A cultura organizacional de um banco é muito diferente da de uma IFD. A cultura do banco é o banco tradicional; o assessor está sentado esperando que o cliente venha pedir crédito (REPRESENTANTE DA ASOFIN).

Foi com base nesta constatação que o BNB estabeleceu parceria com uma ONG, o INEC, representando uma inovação organizacional importante para a oferta do microcrédito no país. Iniciativa próxima a que prevê a legislação boliviana, quando permite que as organizações de microfinanças façam parcerias entre si para a oferta de microcrédito, mirando já o trabalho das IFDs nacionais. Desta forma, a Bolívia está buscando promover uma inovação já experimentada no Brasil, mas que, na Bolívia, como uma forma prevista em lei, com os bancos privados obrigados a atingir cotas de

microcrédito, poderá provocar um efeito diferente no mercado, permitindo uma diversificação dos operadores.

4.3.2 As *soft technologies* na implementação do microcrédito

Para comparar as *soft technologies* bolivianas e as utilizadas no mercado mineiro de microcrédito, serão utilizados os seguintes indicadores:

QUADRO 12
Indicadores das *soft technologies* utilizadas na implementação do microcrédito

Indicadores	Bolívia	Minas Gerais
Produtos oferecidos	Portfólio de produtos bastante diversificado	Portfólio reduzido
Número de organizações que adotam tecnologias de empréstimo solidárias	9 IFDs praticam crédito solidário e individual, sem garantias reais, com oferta de serviços sociais além do crédito; 5 bancos praticam o crédito individual, com e sem garantias reais	Apenas 3 organizações trabalham com grupos de aval solidário
O papel do capital social na implementação dessas metodologias	Microcrédito ofertado com base em metodologias de proximidade, constituindo o capital social, a infraestrutura desta oferta	Com exceção das IFOs, o microcrédito se apresenta como crédito tradicional, que não se utiliza do capital social de 1º nível em sua oferta
Garantias e formas de análise de risco	Garantias reais (entre elas a prendária), pessoais e solidárias. A capacidade de trabalho do tomador e suas referências sociais como credor são também importantes. Análise da capacidade de pagamento e consultas ao Centro de Informações de Risco da ASFI e a <i>bureaus</i> ⁶⁵ de informações de crédito	A maioria das organizações trabalha apenas com garantias reais e pessoais. Análise socioeconômica do empreendedor e de sua capacidade de pagamento. Consulta a órgãos de proteção ao crédito
Orientação/acompanhamento ao cliente	Acompanhamento da adimplência e da situação do cliente, realizado com base na metodologia de proximidade. Todas as organizações oferecem educação financeira. IFDs oferecem também desenvolvimento humano.	Acompanhamento da adimplência. Apenas IFOs adotam metodologia de proximidade.
Taxas de juros mínimo e máximo	De 11,5% ao ano (0,96% ao mês) até 29% ao ano (2,42% ao mês)	De 17,6% ao ano (1,47% ao mês) até 45,9% ao ano (3,83% ao mês)

Fonte: Elaboração própria.

⁶⁵ Os *bureaus* atuam como intermediadores na relação entre credor e devedor, assegurando a transparência nas operações de crédito. Constituem, assim, ferramenta indispensável para a manutenção e o aumento da confiança por parte dos envolvidos no mercado de crédito.

4.3.2.1 Produtos oferecidos

As organizações bolivianas apresentam um portfólio de produtos bastante diversificado, englobando um conjunto de produtos financeiros para além do microcrédito. Os entrevistados foram coincidentes ao afirmar que o sucesso do microcrédito se deve à adequação do produto e das metodologias aos clientes atendidos e suas necessidades:

[...] o êxito do microcrédito foi criar essas metodologias adequadas ao cliente. Porque no momento que se traz, como tem acontecido muito, um produto enlatado de outro país e o coloca aqui, não funciona. Essa é a vantagem do microcrédito: que desenhou produtos para atender às necessidades do cliente. Se o cliente é um produtor agrícola, se cria um produto para produtor agrícola, se é um vendedor de roupa, um produto para vendedores de roupa [...] Há esse êxito de conquista no microcrédito, que é poder ter criado produtos adequados ao cliente através de uma metodologia e uma forma de chegar ao cliente com educação e com produtos que realmente respondam a sua característica (REPRESENTANTE DA FINRURAL).

Ainda que o nome do produto varie de organização para organização, a pesquisa de campo e coleta de informações nos sites das organizações bolivianas identificou os seguintes tipos de produtos, entre crédito, seguros, poupanças e outros serviços financeiros:

QUADRO 13
Produtos microfinanceiros na Bolívia

Produto	Características	Ofertante
Crédito solidário	Modalidade em que pessoas com afinidades e relações interpessoais, não familiares, se reúnem e obtêm o empréstimo, garantindo-se de maneira solidária e recíproca	IFDs
Crédito associativo	Visa a atender as atividades produtivas desenvolvidas por um grupo de produtores com uma estrutura organizacional definida, como cooperativas, federações, sindicatos e outras formas legais de associação	IFDs
Banco comunitário	Projetado para atender às necessidades de financiamento dos setores de menor renda da população, em grupos de 8 a 30 pessoas. É concedido com uma garantia conjunta e requer autogestão no banco comunitário. São realizados treinamentos, as experiências são trocadas entre os membros e a instituição concedente de crédito informa sobre diferentes aspectos de interesse do grupo.	IFDs
Crédito oportuno	É um produto complementar ao sistema bancário comunitário. É entregue aos membros cujas atividades requerem financiamento adicional para determinadas ocasiões. São empréstimos concedidos individualmente a membros que concluíram pelo menos dois ciclos no banco comunitário.	IFDs
Crédito pró-temporada	Empréstimos destinados a financiar necessidades operacionais de capital de forma rápida e oportuna em tempos de alta demanda, com créditos de curto prazo e durante a temporada	IFDs
Crédito individual	Destinado a pessoas físicas clientes de bancos convencionais, visa a investir em um negócio ou atividade produtiva, comprar bens ou desenvolver projetos. Pode ser concedido com ou sem garantias.	IFDs e bancos
Crédito educação e saúde	Esse crédito é concedido exclusivamente para atender às necessidades de saúde e educação, tanto dos clientes dos bancos comunitários quanto de suas famílias	IFDs
Microseguro	Seguro de vida e invalidez e seguro de bens móveis e imóveis	IFDs e bancos
Poupança	Incentivo para que o cliente guarde parte do seu recurso e, se for o caso, não precise acessar o microcrédito para suas necessidades financeiras. Nas IFDs, para além de um serviço, faz parte da educação financeira.	IFDs e bancos
Outros serviços	Remessas, ordens de pagamento e transferências de dinheiro, casa de câmbio.	IFDs e bancos

Fonte: Elaboração própria.

4.3.2.2 Tecnologias de empréstimo solidárias

Cada produto microfinanceiro demandou o desenvolvimento de tecnologias específicas e sua diversidade demonstra o processo de inovação metodológica produzido pelos operadores bolivianos ao longo de quase 50 anos de microcrédito.

Na Bolívia, o grupo solidário foi a primeira metodologia desenvolvida,

acompanhada do crédito individual sem garantias. Depois se iniciou com outro tipo de crédito, mas também operado de forma solidária, em que se reconheciam as organizações de produtores, aos quais se deu o nome de crédito associativo. Posteriormente, devido à crise no mercado de microcrédito no fim da década de 1990 e à má utilização da metodologia, o crédito solidário foi sendo abandonado e as organizações migraram para o banco comunitário e, principalmente, para o crédito individual. Segundo uma das entrevistadas,

[...] quando o grupo solidário se tornou sólido e adotaram mal essa metodologia financeira, mas bem de corte comercial, não de desenvolvimento. A metodologia se distorceu, o conceito de grupo solidário se tornou massivo, a ferramenta de garantia cruzada entre os membros do grupo foi mal utilizada. Então, a metodologia foi abandonada. Crédito individual com garantias pessoais e/ou com garantias hipotecárias, à medida que são em quantidades maiores, é o mais difundido na Bolívia junto com as bancas comunitárias (ESPECIALISTA 1).

Outro entrevistado descreveu assim a mesma situação:

Na Bolívia, começou com grupos solidários, mas depois a maior parte das entidades migrou para o crédito individual porque os grupos solidários avançaram muito, mas houve uma crise em 1999, e isso causou muitos conflitos nos grupos, pela diferença de crédito nos grupos, nas quantidades, nas garantias, e isso complicou muito. E todos migraram para o crédito individual. Porque, também, a tecnologia de avaliação da capacidade de pagamento melhorou. Então, quase todos fazem crédito individual. Nós damos crédito individual sem garantia (REPRESENTANTE DO IDEPRO).

A oferta de crédito individual sem garantias é uma inovação importante, não identificada no mercado mineiro, que se baseia nos mesmos pressupostos do crédito solidário, confiança e comprometimento do tomador com o crédito. Possibilita que clientes, inclusive os que já acessaram o crédito solidário, possam ter créditos de montante mais elevados:

[...] começamos a identificar que muitos dos clientes começavam a pedir maiores quantidades pois já havia algum desenvolvimento do cliente. O cliente que havia entrado por um crédito solidário, por exemplo, chegava um momento em que dizia: já não preciso mais dos outros 4 para pedir um crédito, quero que me dê um crédito individual. E aí também entrou o crédito individual tradicional, onde se pode dar um crédito de maior tamanho, inclusive sem garantia (REPRESENTANTE DA FINRURAL).

No setor produtivo, o crédito individual é operacionalizado tanto com garantias reais como prendárias. Já no comércio e serviços, a tecnologia é mais ágil e praticamente não se trabalha com garantias, apenas as prendárias, quando são utilizadas. Sua oferta se assenta, principalmente, na mobilização do capital social e não na oferta de um bem material em garantia:

[...] Basicamente, a melhor garantia que se tem é o conhecimento do cliente e, às vezes, de acordo com a quantidade, também garantia prendária. Que não é tanto porque você vai recuperar essa garantia. Então, é mais psicológico, porque algo foi colocado em garantia, certo? Então, isso é para gerar maior compromisso do cliente. É uma tecnologia mais baseada nisso (REPRESENTANTE DO IDEPRO).

O crédito comunal ou de banco comunitário foi desenvolvido para empréstimos a grupos maiores, de 8 a 30 pessoas, para pessoas de baixíssimo recurso. É concedido com uma garantia conjunta e requer autogestão do grupo que constitui o banco comunitário. São realizados treinamentos, as experiências são trocadas entre os membros e a instituição informa sobre diferentes aspectos de interesse do grupo. É uma metodologia que envolve, portanto, um trabalho educativo. Tem funcionado, segundo a especialista em microcrédito, porque os operadores

[...] têm sido mais rigorosos na aplicação da metodologia. Digamos que os bancos comunitários são um primo irmão dos grupos solidários. É muito parecido, porém são grupos maiores, com uma constituição formal do grupo, documentos. Há uma poupança também, que não há no grupo solidário (ESPECIALISTA 1).

O rigor na aplicação desta metodologia é garantido pela legislação boliviana, que regula, detalhadamente, as condições para operação do banco comunitário, as quais envolvem a disponibilização de pessoal especializado e a realização de reuniões de acompanhamento e formação, bem como a instituição de poupança, dentre outros requisitos.

4.3.2.3 Garantias e análise de risco

As diferentes metodologias de oferta de microcrédito comportam diferentes formas de garantia, definidas na legislação boliviana como reais ou solidárias. O microcrédito é considerado devidamente garantido quando concedido a uma pessoa singular ou coletiva ou a um grupo de mutuários que, pelo tamanho de sua atividade

econômica, estejam classificados no índice microempresa e se enquadrem em uma das cinco categorias a seguir:

1. Que o microcrédito seja concedido com garantias reais, sejam hipotecárias, prendárias sujeitas a registro e que permitam garantir o pagamento.

2. Que o microcrédito seja concedido com uma garantia conjunta e solidária, não podendo exceder o equivalente a Bs 84.000. No caso de crédito produtivo, até Bs 112.000 (de R\$ 51.029,17 a R\$ 68.021,06). Que atenda às seguintes condições: um grupo de pessoas com a garantia solidária e conjunta e indivisível de seus membros, pelo microcrédito total, com pelo menos 3 pessoas, sem relação de consanguinidade ou afinidade até o 2º grau, e que todos tenham uma atividade independente, sem relação comercial direta entre eles.

3. Que o microcrédito seja concedido sob a tecnologia da banca comunitária.

4. Que o microcrédito seja concedido a um tomador individual com garantia colateral (prendária) de bens móveis, sem deslocamento e não sujeitos a registro, desde que não exceda o equivalente a Bs 56.000, sendo o setor produtivo pode chegar a Bs 60.000 (R\$ 34.019,44 a R\$ 36.449,41).

5. Que o microcrédito seja concedido a um tomador individual com garantia pessoal (avalista ou fiador), quando não exceda o equivalente a Bs 56.000, sendo, para o setor produtivo, até Bs 60.000 (R\$ 34.019,44 a R\$ 36.449,41).

Na Bolívia, o microcrédito oferecido tanto com garantias reais como garantias solidárias é considerado um crédito devidamente garantido. Destaca-se, entre as garantias colaterais, a chamada de prendária, na qual podem ser utilizados estoques de matéria-prima e de produtos acabados, bens de uso doméstico do tomador e máquinas e equipamentos, conforme foi identificado nas entrevistas. Isso gera uma flexibilização da metodologia, que permite ofertar o crédito individual de forma mais ampliada.

Na oferta de microcrédito, a avaliação dos riscos da operação deve levar em consideração a necessidade de crédito, o endividamento e a capacidade de pagamento de cada tomador. Os entrevistados concordaram que a avaliação em uma operação de microcrédito tem sua especificidade e compreende tanto aspectos qualitativos como quantitativos:

[...] a avaliação de crédito faz-se a partir de valores qualitativos e quantitativos. Então, essa é a *expertise*. Não é pegar dois mais dois, quatro, crédito aprovado. Não é assim. Então, requer outras habilidades, para poder tomar uma decisão. [...] Não é o mesmo que avaliar uma empresa grande e uma microempresa (REPRESENTANTE ASOFIN, grifo da autora da tese).

Quanto à avaliação de risco, a legislação boliviana prevê que todas as concessões devem ser precedidas de análise da capacidade de pagamento do mutuário, de seu *status* patrimonial e de comprometimento da renda, incluindo consultas ao Centro de Informações de Risco da ASFI e a *bureaus* de informações de crédito. A avaliação do comprometimento da renda, como exigência legal, procura favorecer a proteção aos clientes quanto ao sobreendividamento, preocupação atualmente comum ao mercado de microfinanças mundial, especialmente em face dos mais recentes problemas desta natureza. Esta preocupação foi expressa também por atores brasileiros das microfinanças, ao apontarem a necessidade de criação no Brasil de um SCR, para funcionar como uma central de riscos associada à atividade de microcrédito.

4.3.2.4 O papel do capital social na implementação das metodologias de microcrédito

Os relatos demonstram que as experiências bolivianas se assentam sobre o estabelecimento de relações de proximidade entre clientes e agentes de crédito e sobre a confiança estabelecida a partir desta relação. Assim descreveu o entrevistado da Finrural:

Microcrédito, principalmente, se faz com confiança porque é dar ao cliente um crédito sem garantia. Dar um crédito, aumentar cada vez mais um crédito é dar ao cliente confiança com a entidade financeira. Entre assessores e clientes [...] há tal nível de confiança que, às vezes, brincamos que aos assessores de crédito se confiam mais coisas que aos sacerdotes (REPRESENTANTE DA FINRURAL).

O microcrédito ofertado pelos bancos não se utiliza de garantias solidárias, sejam elas de grupos ou de bancos solidários, mas conta com a atuação dos agentes de microcrédito no estabelecimento da relação de proximidade com os tomadores, mantendo a característica do microcrédito como uma relação social. O entrevistado da Asofin assim definiu o trabalho dos agentes:

[...] o assessor, o oficial de crédito, de alguma maneira se mistura à vida do cliente. Sabe se está doente. Às vezes, o cliente lhe conta seus problemas. Então, há uma relação, um vínculo com o assessor de crédito (REPRESENTANTE DA ASOFIN).

O agente de crédito tem o papel de aproximar o cliente da organização de microfinança, ou seja, como disse uma das especialistas entrevistadas, rompendo a “síndrome da porta de vidro” e permitindo a clientes que antes não se imaginavam utilizando serviços de instituições financeiras formais, separados destas por grandes barreiras econômicas e sociais (simbolizadas pelas portas de vidro), passassem a acessar serviços financeiros.

[...] a confiança pessoal, olhar nos olhos e dar resposta personalizada é importantíssimo porque se está cruzando uma barreira (ESPECIALISTA 1).

Para esta especialista, a questão da confiança é um ponto superado e de consenso na oferta de microcrédito na Bolívia. Agora, trata-se de recuperar o desenvolvimento das pessoas como uma finalidade do microcrédito, bem como aliar microcrédito e micropoupança:

O estigma da confiança já está superado. O tema da relação pessoal já está superado. Então, é necessário insistir no acompanhamento e crescimento do negócio não para que me pague. Obviamente, esse é o resultado final, mas é um acompanhamento para que cresça no seu negócio e, na próxima vez, já não me peça emprestado, ou que eu te empreste para outra coisa superior. [...] para mim, o microcrédito somente não é bom. Tem que ser acompanhado de um programa de fomento à poupança. Porque, de outra maneira, você acostuma seu cliente a depender, não da doação gratuita, mas a dever (ESPECIALISTA 1).

4.3.2.5 Orientação/acompanhamento ao cliente

A articulação entre financiamento bancário e tecnologias de empréstimos, que caracteriza a oferta de microcrédito, exige das organizações a capacidade para manter estruturas burocrático-institucionais de suporte, com equipe especializada, principalmente o agente de crédito, bem como a realização de ações de acompanhamento/orientação ao cliente. Todas as organizações mineiras afirmaram fazer parte de sua metodologia atividades de formação e orientação ao cliente, ou seja, atividades de acompanhamento, sendo as principais a visita ao cliente e a orientação por telefone. Como o diagnóstico apresentado concluiu, o fraco desempenho da maioria das

organizações, principalmente em termos de eficiência, indica que estas ações de acionamento do capital social (na captação e no acompanhamento) não são suficientes ou não apresentam a qualidade necessária, sinalizando uma falta de domínio da metodologia.

Para clarificar esta questão, vejamos o caso boliviano, sua estrutura de acompanhamento/orientação e como ele é realizado com base em uma metodologia de proximidade. O acompanhamento na Bolívia assume diferentes tonalidades, conforme o tipo de organização. As IFDs fazem um acompanhamento mais voltado ao que chamam de desenvolvimento humano, e, em outras organizações, principalmente os bancos, o acompanhamento é basicamente educação financeira, conforme previsto em lei.

O representante dos bancos apontou que em suas organizações a atuação do agente de crédito se limita a definir quem pode ou não ter crédito e, depois da concessão, o agente deve acompanhar a situação do cliente e fazer os ajustes necessários. Para ele, os agentes não atuam na orientação do negócio propriamente dito, não dizem “façam isso, melhore aquilo”.

Quanto ao tipo de acompanhamento/orientação a oferecer ao cliente, há uma discussão se ele deve se restringir à efetiva aplicação do recurso e pagamento ou se deve capacitar o empreendedor para a operação do negócio, efetivamente orientando o cliente. Para além de uma questão legal, do ponto de vista das IFDs, compreende uma necessidade, para que o cliente aprenda a gerenciar seus recursos financeiros e se proteger contra o sobreendividamento:

[...] Então, a esse cliente, obviamente, temos que ensiná-lo primeiro a cuidar dos seus recursos, e a importância de trabalhar com educação financeira é clara. Ou seja, o êxito das microfinanças está em vincular a área educativa financeira com o tema de crédito. Hoje, com 200 está satisfeito, mas daqui a 10 anos ou 20 anos vai precisar de um financiamento que eu talvez não possa dar. Tenho que mandar esse cliente preparado: tem que saber que não pode pegar mais do que pode pagar, tem que ser um cliente responsável, que gerencie seus recursos bem, que não misture o dinheiro do negócio com o dinheiro da família, que saiba distribuir os bens. Tenho que prepará-lo porque amanhã, quando for no banco grande, vai pedir o seu balanço, seu *status* de conta, essas coisas (REPRESENTANTE DA FINRURAL, grifo da autora da tese).

Para a Idepro, IFD de perfil mais comercial e com carteira apenas de crédito individual, há uma diferenciação entre a orientação oferecida no microcrédito produtivo e para os setores de comércio e serviços, sendo esta última mais voltada à educação

financeira, enquanto a primeira depende de conhecimento especializado sobre a atividade produtiva do cliente. Outra diferença diz respeito aos bancos comunitários. Independentemente do setor (produtivo, de comércio ou serviços) em que operam, oferecem, além da educação financeira, ações de capacitação e desenvolvimento humano:

No crédito produtivo [...] o que os assessores fazem é acompanhar o cliente em determinado processo produtivo em que trabalham, para lhe dar assessoria de como melhorar sua própria gestão de sua atividade produtiva. E, no caso do microcrédito para o comércio e serviços, [há] um acompanhamento periódico que se faz ao cliente para ver se está indo bem, se não tem algum problema e, se tem problemas, poder atender a tempo para programar sua operação e poder se ajustar com ele. [...] Nós estamos mais focados no apoio à sua atividade econômica, à sua educação financeira. [...] Têm outras instituições, como o Promujer Bolívia, como o Crescer, que trabalham com a tecnologia de bancos comunitários. E aí, sim, oferecem serviços de capacitação, oferecem serviços de saúde preventiva (REPRESENTANTE DO IDEPRO).

O acompanhamento é responsável também pela adequação do produto e pela metodologia ao cliente, permitindo uma maior flexibilização do microcrédito, como, por exemplo, na renegociação de prazos de pagamento devido a uma situação não programada ou acesso a outros produtos microfinanceiros. Esta situação é assim descrita por uma das especialistas:

E a única maneira de saber se é adequado [o crédito] é que acompanhe a esse cliente. Porque, se é como no banco comercial, você entrega e não o vê mais até que vá ser pago, você não está checando se seu produto atende às necessidades. Então, dentro do crédito individual, ou inclusive nos bancos comunitários, podem ser feitos [...] ajustes ao seu produto e à sua metodologia à medida que você for conhecendo o seu nicho (ESPECIALISTA 1).

Desta forma, a atividade de acompanhamento nas experiências de microcrédito bolivianas é uma ação fundamental para o sucesso da metodologia de microcrédito e está relacionada ao acionamento do capital social, o qual possibilita a oferta do crédito com bons resultados de adimplência, bem como permite a ampliação da oferta de microcrédito aos clientes mais pobres, que não dispõem de garantias reais. Sendo assim, oferta de crédito sem garantias e o seu devido acompanhamento compõem as estratégias metodológicas de sucesso para as organizações bolivianas.

Quanto ao perfil para trabalhar como assessor de crédito, as organizações preferem profissionais de formação superior, geralmente recém-formados, nas áreas de

gestão e econômico-financeiras, mas, principalmente, pessoas que conheçam o mercado onde irão atuar e são, na maioria das vezes, qualificados pelas organizações. Uma habilidade importante destes profissionais é saber avaliar o negócio e a capacidade de pagamento do cliente, o que envolve aspectos quantitativos e qualitativos, bem como construir fluxos financeiros para pequenos negócios, ferramenta importante de gestão financeira de que, em geral, estes empreendimentos não dispõem:

Em uma entidade financeira, quando se avalia uma pessoa que quer trabalhar como assessor de crédito, ele já tem que saber avaliar uma atividade econômica. Então, o primeiro que se pergunta é como ele avaliaria a capacidade de pagamento de um cliente. Tem que ser capaz de construir um estado financeiro, tem que ser capaz de avaliar e saber muito rapidamente qual é o patrimônio da empresa. Coisas que muitas vezes o próprio cliente não sabe (ESPECIALISTA 1).

Para atuação nas IDFs, os assessores devem saber também de educação, saúde e serviços sociais, exigindo uma qualificação multidisciplinar:

Nossos assessores de crédito são multidisciplinares. Sabem desde veterinária, sabem de agronomia, sabem como funciona o setor onde eles estão atuando, têm que saber de educação, saúde, assistência técnica porque têm que explicar ao produtor como melhorar sua produção de mamão, de arroz. Se o cliente diz “preciso comprar com seu crédito esse inseticida”, ele diz “não, não compre inseticida, isso vai diminuir a qualidade do seu produto e não vão comprar”. Todas essas coisas... Por isso que oficiais de crédito são assessores de crédito (REPRESENTANTE FINRURAL, grifos da autora da tese).

4.3.2.6 As taxas de juros

Outro indicador importante para avaliação das organizações de microcrédito é sua taxa de juros, que indica como a organização consegue ou não oferecer um serviço financeiro com o menor custo, ainda que este não seja o único condicionante.

A partir do diagnóstico das organizações de Minas Gerais, foi possível identificar as taxas de juros máximas e mínimas para cada finalidade de crédito, conforme apresentado no capítulo 3. Para a análise comparativa, a partir destes valores, foi calculada uma média para o conjunto de organizações e chegou-se aos seguintes dados:

TABELA 32
Valores médios, mínimos e máximos das taxas de juros
por tipo de organização em Minas Gerais

Tipo de organização	Mínimo	Máximo
Cooperativas	1,47	2,03
OSCIPs	3,56	3,83
SCM	2,66	3,66
IFO	2,55	2,75

Fonte: Elaboração própria.

Em Minas Gerais, foi identificado que os juros médios praticados variaram de 1,47% a 3,83% ao mês, correspondendo de 17,64% a 45,96% ao ano, com as melhores taxas sendo praticadas pelas cooperativas de crédito.

Segundo os entrevistados, as entidades bolivianas não podem cobrar mais de 36% ao ano. Acima desse percentual é considerado usura, correspondendo a um juro máximo de 3% ao mês. Em geral, as IFDs trabalham com juros de até 25%, em média, o que corresponde a uma taxa mensal de 2,08%. Os bancos comunitários, a tecnologia mais cara do mercado boliviano, têm taxa de 29% ao ano, em média, cerca de 2,42% ao mês. Os bancos de microfinanças têm o teto de 11,5% para o microcrédito produtivo, o que representa 0,96% ao mês.

Em Minas Gerais, observa-se que as IFOs atuantes com o crédito solidário trabalham com taxas de juros bem próximas das praticadas pelas IFDs bolivianas (juros de 2,55% a 2,75% ao mês), o que deve ter relação com a maior facilidade de acesso ao crédito, mas, principalmente, ao domínio da metodologia, que permite ofertar microcrédito de menor custo. Cooperativas e SCM atuam com taxas elevadas (no mínimo 1,47% e 2,66% ao mês, respectivamente), principalmente se considerado que ofertam um crédito tradicional, com garantias reais.

O caso das OSCIPs mineiras é relevante. Elas se aproximam em termos de forma legal das IFDs bolivianas, mas não praticam crédito solidário. Contudo, suas taxas de juros estão entre 3,56% e 3,83%, bastante superiores aos bancos comunitários, conforme mencionado, a tecnologia mais cara do mercado boliviano e que pratica, em média, 2,42% ao mês. Sobre este ponto, há duas questões: devem-se reconhecer as dificuldades que as OSCIPs brasileiras têm de acesso ao crédito, e isso encarece, sobremaneira, seus custos, mas há de se considerar a falta de utilização de metodologias solidárias de microcrédito, que poderiam aumentar sua carteira e reduzir custos, como

ocorre com as IFDs bolivianas, que, como as brasileiras, também não captam recursos de seus clientes.

As entrevistas indicaram uma questão importante sobre as taxas de juros e que pode ajudar, sobremaneira, na discussão acerca do microcrédito no Brasil. Segundo o entrevistado da Finrural, as taxas de juros viáveis para a sustentabilidade das organizações de microcrédito também são viáveis para os clientes, que estão dispostos a pagar taxas de juros mais elevadas em troca de um custo de oportunidade menor, que compreende a rapidez na liberação do crédito, a desburocratização da operação e a possibilidade de acessar um crédito sem garantias reais ou pessoais.

[...] mesmo com a taxa alta, os clientes a pagam. Mas aí está a diferença e onde está a sustentabilidade, [...] os clientes seguem nas nossas entidades pelas oportunidades. As entidades, as IFDs principalmente, geram operações de crédito em muito pouco tempo; dois ou três dias, já está aprovado o crédito. O desembolso é quase imediato. [...] é uma operação bastante rápida e que faz com que os clientes prefiram a oportunidade ao custo. Ou seja, as taxas que são praticadas e viáveis para a instituição também são viáveis para o cliente. É isso, ainda que as taxas sejam mais altas para cobrir os custos, é possível praticar o microcrédito (REPRESENTANTE DA FINRURAL).

Para o entrevistado da Idepro, a taxa de juros é resultado de um exitoso avanço metodológico, que permite alcançar eficiência e cobertura. Para ele, é isso que faz de países como Bolívia, Peru e Equador mais avançados em termos de microcrédito. Na mesma linha, é o que aponta o representante dos bancos de microfinanças:

Porque, se você não tem tecnologia, não pode dar microcrédito. Você pode ter capital, pode ter dinheiro, mas, se não tem a tecnologia... [...] essa tecnologia de crédito é justamente a que garante que possa dar bons créditos aos clientes que vão pagar (REPRESENTANTE DA ASOFIN).

4.4 Outras questões identificadas: tecnologias de comunicação e informação e microcrédito

Por fim, as entrevistas também foram uma oportunidade para questionar o papel da tecnologia de comunicação e informação na oferta do microcrédito e ajudar a esclarecer esta discussão central no Brasil, que optou, recentemente, pela flexibilização da metodologia de microcrédito e adoção de formas não presenciais de acesso e

acompanhamento das operações de microcrédito, via internet ou telefone, por exemplo.

Os entrevistados foram unânimes em afirmar que estas tecnologias podem ser importantes aliadas na oferta do microcrédito, mas não substituem a relação de proximidade com o cliente, não pelo menos com as características atuais destes clientes, sua cultura e nível de acesso a essas tecnologias. Mesmo as organizações com uma tendência mais comercial, como é a Idepro, veem a incorporação da tecnologia como um processo, que se inicia com a informatização da operação e do trabalho do agente de crédito. A Idepro demonstrou ser uma organização atenta às inovações do mercado e disposta a promover mudanças tecnológicas no processo, mas, sobretudo, no momento atual, relativas às questões burocrático-administrativas, que não substituem a visita do agente de crédito, ainda que, no futuro, segundo o entrevistado, a solicitação de crédito possa se dar inteiramente por canais virtuais.

O representante da Finrural registrou sua preocupação com o abandono da metodologia de microcrédito, que pode ser ocasionado pela adoção destas tecnologias, na medida em que forem entendidas como um substitutivo do contato direto com o cliente:

[...] o microcrédito exige confiança, não por uma máquina. A máquina não tem confiança. No momento em que rompe a relação social incorporando isso, se perde tudo, ou seja, já vai ser um crédito normal. Eu creio que daqui uns 40 anos todos vamos usar isso, mas até os 40 anos temos que sobreviver e temos que continuar fazendo o que estamos fazendo bem agora (REPRESENTANTE DA FINRURAL).

O mesmo entrevistado ainda alerta sobre a existência de uma barreira cultural, devendo-se levar em conta que as novas tecnologias de comunicação e informação não são aplicáveis da mesma forma a diferentes tipos de clientes, tanto por idade quanto por condição socioeconômica, sendo uma transição, neste sentido, processual, não podendo ser adotada como uma iniciativa abrupta e massificada, como quer a proposta de microcrédito brasileira:

A maior parte dos clientes das entidades querem o contato direto e, então, mesmo que dermos a melhor tecnologia, não vão usar. É mais um tema de gerações, pois os jovens sabem usar muito bem isso, e esses jovens não querem se dedicar à atividade produtiva, ou seja, querem ter seu negócio comercial. Por isso, dificilmente vamos gerar a tecnologia que atenda a esse tipo de segmento onde não acontece isso (REPRESENTANTE DA FINRURAL).

O representante dos bancos também apontou a questão cultural como um dificultador, além de afirmar que, se a médio e longo prazos há uma redução de custos, a implantação deste tipo de tecnologia é cara.

As entrevistas realizadas para esta pesquisa, com profissionais que atuam há muitos anos no mercado de microcrédito, com experiência e conhecimento desta iniciativa em diversos países, reforçam o questionamento proposto neste trabalho quanto à eficiência da flexibilização da tecnologia de microcrédito conforme proposta no Brasil. As informações levantadas reforçaram o entendimento de que a metodologia de proximidade é central para a sustentabilidade e para a massificação do microcrédito, conforme aconteceu na Bolívia, e uma transição massiva para metodologias digitais e a distância não é adequada a este produto, pelo menos neste momento. Isso demonstra, também, o risco a que se expõe o governo brasileiro nesta iniciativa, apoiado em demandas de mercado e em considerações de organizações que não conhecem adequadamente o mercado e seus potenciais clientes, porque não praticam metodologias de crédito de proximidade.

CONCLUSÕES

As transformações no mundo do trabalho, relacionadas à globalização e à reestruturação econômica mundial, têm como um de seus resultados a consolidação de novas experiências econômicas, individuais ou solidárias, de geração de trabalho e renda.

Neste contexto, iniciativas de fomento ao empreendedorismo se intensificaram como uma alternativa de combate à pobreza, tanto no contexto internacional como nacional. O microcrédito apresenta-se como uma condição necessária, ainda que não suficiente, para que estas iniciativas possam lograr êxito, contribuindo para a inserção social dos mais pobres.

Conforme apresentado, o microcrédito constitui um dos instrumentos mais importantes e eficazes de capacitação para o empreendedorismo em comunidades pobres, uma vez que a falta de recursos e de garantias pessoais ou reais é um fator decisivo para o desenvolvimento de suas iniciativas econômicas. Contudo, para se compreender o microcrédito neste contexto, não se trata apenas de reconhecer seu público-alvo como pobres. Alguns os classificariam como empreendedores da economia informal, mas, nesta pesquisa, foram tratados como pertencentes à economia popular.

A abordagem da economia popular, no contexto das discussões sobre a “outra economia”, compartilha com essas perspectivas o esforço de realçar que, no conjunto destas atividades comumente denominadas de “setor tradicional”, “setor informal” e “economia informal”, existe uma economia não empresarial, que evidencia um outro tipo de racionalidade interna, orientada ao trabalho e à reprodução ampliada da vida. Ao contrapor a abordagem da economia popular à economia informal, este trabalho adota uma posição teórica mais próxima ao modelo de microcrédito de tipo Grameen, reconhecendo-o como uma oportunidade de desenvolvimento humano.

A partir do conceito de economia popular e de dados da PNAD Contínua 2018, o público-alvo potencial da política de microcrédito em Minas Gerais foi dimensionado e seu resultado permitiu tanto conhecer as características deste público como contrastar estes dados com a oferta de microcrédito no Estado.

A economia popular em Minas Gerais tem uma distribuição de ocupados por setor de atividade diferente da verificada no Brasil e no Estado. Na economia popular em Minas Gerais, a ocupação é mais representativa nas atividades ligadas à fabricação

artesanal, construção civil e indústria (grupo 2), que representam 41,5% dos ocupados. O setor de comércio e serviços (grupo 3) abrange apenas 34,7% e verifica-se a presença de muitas pessoas ocupadas no setor agropecuário, caça, pesca e extrativismo (grupo 1), com 23,7% dos ocupados. Este quantitativo de ocupados em atividades do grupo 1 demonstra uma demanda expressiva pelo microcrédito na área rural, exigindo dos operadores ações específicas de oferta de microcrédito para este público. Ainda que este estudo não tenha acessado estes dados, o Agroamigo do BNB é reconhecido como o grande ofertante desta modalidade de crédito em Minas Gerais, demonstrando novamente a capacidade de identificação de oportunidades e de vanguarda desta organização.

Apesar da expressividade dos empreendedores ocupados em atividades rurais, os dados demonstraram uma economia popular essencialmente composta por trabalhadores residentes na área urbana, com 78,3% dos ocupados. São trabalhadores com uma idade média elevada, de 43,9 anos, maior que a verificada junto aos trabalhadores domésticos (43,4 anos). O avanço da idade na estrutura ocupacional somada a outras características, como baixa escolaridade e renda, constitui indicadores de vulnerabilidade entre os trabalhadores da economia popular. Quanto a estas duas características, verificou-se uma média de apenas 8,6 anos de estudo e uma média de rendimento mensal do trabalho principal de R\$ 1.327,03. Esta renda média, mesmo baixa, é superior à dos trabalhadores domésticos e dos trabalhadores da economia informal.

A formalização é pequena na economia popular: apenas 18,3% dos ocupados atuam em empreendimentos com CNPJ, e a proteção social via Previdência Social tem pouco alcance (32,9%).

Os dados indicaram, sobretudo, que a economia popular em Minas Gerais se aproxima da economia informal e do trabalho doméstico, especialmente quando são tratados os níveis de rendimento e os indicadores educacionais. Estas três categorias de ocupação compõem um polo oposto ao da economia formal e da economia do setor público, demonstrando a dualidade do mercado de trabalho.

A economia popular compreende uma estratégia de trabalho familiar. Embora os dados indiquem que as estratégias individuais de trabalho neste setor representam 67,2%, os negócios são, em geral, muito pequenos, e boa parte deles não tem estabelecimento para funcionar (52,1% dos negócios). Destes, 46,7% funcionam em local designado pelo cliente ou freguês, 28,4% no domicílio de residência (com local exclusivo ou não) e 14,2% em veículo automotor, reforçando a ligação com o domicílio.

Além disso, verifica-se o fato de várias pessoas no mesmo domicílio trabalharem em ocupações próximas (conta própria e auxiliar e empregador com trabalhador sem carteira, com ou sem auxiliar), sugerindo a transmissão do ofício ou da profissão dentro da família (DINIZ, 2016).

Todas estas características compõem um panorama de oferta potencial de crédito a um público bastante específico, que combina o universo do doméstico e das relações mercantis, experiências que se valem tanto do capital humano quanto do capital social dos empreendedores e utilizam os conhecimentos, as habilidades e as redes sociais que acumularam a partir de sua trajetória como assalariados ou herdaram transgeracionalmente.

Por suas características, são as redes sociais destes atores as principais fontes para captação de clientes para o microcrédito, bem como para o aproveitamento das relações sociais como garantia para a tomada do crédito. Em consequência também da característica do público-alvo e de seus negócios, o olhar a ser direcionado aos empreendimentos deve ser diferente do dispensado à grande empresa moderna, o que tem impactos diretos nas atividades de acompanhamento técnico e capacitação destes empreendedores, principalmente se considerados os indicadores de baixa escolaridade e idade média alta entre os ocupados na economia popular.

As características da economia popular reforçam, assim, a necessidade de aplicação de metodologias de microcrédito capazes de promover o estabelecimento ou o fomento aos laços sociais, ou ao capital social comunitário, como forma de viabilizar a concessão de crédito aos microempreendedores.

Apesar da diversidade de metodologias, a característica comum de todas elas é a centralidade do agente de crédito. O microcrédito demanda o estabelecimento de uma relação de proximidade com o cliente, tornando, assim, a atuação dos agentes de crédito fundamental, como atores mobilizadores das redes sociais locais, que garantem a inserção social das iniciativas e permitem o estabelecimento de uma relação de parceria com o tomador de crédito.

Para incidir sobre o capital social comunitário (de 1º nível), além das metodologias de empréstimos utilizadas, é fundamental a capacidade da instituição em organizar estruturas burocrático-institucionais de suporte, permitindo a articulação entre financiamento bancário e as tecnológicas de empréstimo. Esta estrutura deve contar com o aporte de diferentes profissionais, além do agente de crédito, como gerentes, analistas de crédito, comitês de crédito e demais funcionários administrativos, bem como de um

conjunto de atributos de regulação (regras formais, código de direitos e deveres, taxas de juros, hierarquias pré-determinadas).

Como um produto que envolve tanto tecnologias de empréstimo específicas como estruturas burocrático-institucionais de suporte, o diagnóstico da oferta de microcrédito centrou-se na dimensão organizacional da operação do microcrédito, por meio de uma pesquisa, de tipo *survey*, realizada com aplicação de um questionário padronizado ao universo de organizações mineiras que atuavam em 2018.

O diagnóstico permitiu identificar duas questões iniciais. Primeiro, que existem mais organizações, do que as habilitadas ao PNMPO, praticando microcrédito produtivo em Minas Gerais e, segundo, que este número de organizações, entretanto, vem diminuindo. O levantamento de campo permitiu verificar a saída de parte das organizações do mercado de microcrédito mineiro, ao identificar que 18 organizações foram fechadas ou deixaram de praticar o microcrédito, embora não se possa precisar em que momento isso ocorreu, sendo 12 OSCIPs, 4 Sociedades de Crédito ao Microempreendedor e 2 cooperativas de crédito.

Quanto às organizações operadoras de microcrédito produtivo orientado em Minas Gerais, além das 6 habilitadas ao PNMPO pelo Ministério do Trabalho (3 bancos públicos, 2 cooperativas de crédito e 1 OSCIP), foram identificadas outras 5 cooperativas de crédito, 4 OSCIPs, 3 SCMs e 3 bancos comerciais, totalizando 21 organizações, o que demonstra a fragilidade na regulamentação estatal neste mercado.

Considerando o universo da economia popular em Minas Gerais, conforme identificado via PNAD Contínua, apenas 2,8% são atendidos pelo PNMPO (pelos dados do programa), e, considerando a oferta das organizações pesquisadas (que operam via PNMPO ou não), este percentual chega a 4,4%, indicando um mercado pouco explorado e desatendido, no qual o racionamento de crédito ainda é uma realidade.

A partir das organizações entrevistadas, constatou-se um mercado de microcrédito em Minas Gerais altamente regulado e dependente da oferta de apenas uma organização, um banco público que detém 87,8% dos clientes. Sociedades de crédito e OSCIPs são os ofertantes com a menor fatia do mercado de microcrédito produtivo orientado, atingindo, respectivamente, 0,4% e 0,9% dos clientes.

A metade das organizações tem carteiras muito pequenas, de até 285 clientes. Se ampliado este recorte para até 550 clientes, têm-se quase 72% das organizações. As organizações atendem, principalmente, empreendedores urbanos e não formalizados.

Observou-se, sobretudo, uma baixa inovação metodológica nos serviços

oferecidos, sendo apenas 3 organizações ofertantes de crédito a partir de grupos de aval solidário. As demais adotam a oferta de crédito individual com avalista ou garantias reais. Disto resulta que a maior parte das organizações pesquisadas não apresenta diferenças relevantes das ofertantes de crédito tradicional, e, portanto, é de se esperar que, em um ambiente de recessão e dificuldade financeira para as empresas e as famílias, estas organizações tenham dificuldades em ampliar sua carteira.

A literatura aponta que as organizações, além dos motivos apresentados nesta pesquisa, não adotam o aval solidário, principalmente por considerá-lo caro, o que, por sua vez, restringe a capacidade de ampliação de sua carteira junto ao público mais pobre, mantendo o custo do crédito por tomador alto para a organização. Outro ponto importante, neste contexto, é a falta de domínio pela organização deste tipo de metodologia, que exige uma estrutura organizacional e profissionais qualificados para sua operacionalização. Esta pesquisa identificou, por exemplo, que as organizações possuem o agente de crédito e adotam um conjunto de atributos de regulação, envolvendo o estabelecimento de regras de acesso ao crédito, comitês de crédito, taxas de juros (ainda que atualmente caras, uma vez que, pelas regras do PNMPO, podem chegar a até 4% ao mês) e sanções aos não pagadores, aspectos importantes na operacionalização da metodologia de microcrédito. Contudo, a maioria delas não apresenta uma proporção adequada de agentes de crédito por funcionário, sendo 8 organizações com esse indicador abaixo de 0,5 e apenas 6 acima desta proporção, incluindo a IFO de melhor desempenho (1,00). Quanto à formação destes profissionais, são realizadas principalmente capacitações tradicionais do ramo bancário e não voltadas para as metodologias de microcrédito em específico, além do fato de apenas a metade das organizações adotar incentivos à produtividade dos agentes.

Também se verificou que a maioria das organizações não permite o atendimento de empreendedores com restrições cadastrais, muitas vezes causadas por perdas de prazos ou dificuldades burocráticas para a sua retirada, situações que não necessariamente se relacionam com a capacidade de pagamento do cliente. Esta regra de acesso ao crédito restringe a possibilidade de atendimento à parcela mais pobre e vulnerável da economia popular.

Segundo indicado pelas organizações, são utilizados mecanismos não convencionais para a captação de clientes, que acionam o capital social de 1º nível em sua operacionalização. Quanto a este aspecto, 10 organizações apontaram a “visita aos clientes” e 3, a “indicação de outros clientes da organização” como a principal forma de

captação de clientes, demonstrando que estas organizações utilizam a relação de proximidade do agente de crédito com os clientes, ou seja, acionam o capital social de 1º nível. Todas as organizações afirmam também que fazem parte de sua metodologia atividades de formação e orientação ao cliente, ou seja, atividades de acompanhamento, sendo as principais a visita ao cliente e a orientação por telefone. O fraco desempenho da maioria das organizações, principalmente em termos de eficiência, indica que estas ações de mobilização do capital social (na captação e no acompanhamento) não são suficientes ou não apresentam a qualidade necessária. Além de disponibilidade de *soft technologies* (hipótese 2 desta tese), tanto no que se relaciona às tecnologias de empréstimo como à estrutura burocrática, deve haver um domínio da metodologia para o sucesso das organizações. Os dados indicam, pelo nível de produtividade dos agentes de crédito, a inexistência deste domínio na maioria das organizações, uma vez que apenas 3 atingem uma produtividade satisfatória, dentre elas os melhores desempenhos são da IFO e da cooperativa que praticam grupo solidário.

Também apoiando a importância do crédito solidário (hipótese 3 deste estudo), a análise indicou que as organizações que investem nesta metodologia apresentam níveis mais elevados de desempenho, ocupando as três primeiras posições no *ranking* de desempenho (1,0 – 0,124 – 0,109), ainda que com uma distância muito significativa entre a primeira e as duas demais. Desta forma, admitem-se os grupos de aval solidário como uma inovação metodológica importante na tentativa de oferecer crédito a populações pobres, com segurança de retorno. A substituição das garantias reais exigidas dos tomadores por grupos de aval permite reduzir, de maneira significativa, a inadimplência e ampliar o alcance social das iniciativas.

Deve-se ressaltar, diante da importância das *soft technologies* no acionamento do capital social de 1º nível, que uma possível flexibilização das metodologias de empréstimo pode comprometer a ampliação da oferta e não o contrário, como se almeja. Em um modelo de microcrédito tipo *self-service* (ao estilo *fintechs*), por meio do qual o contato direto com o cliente é uma opção, não fica claro como será garantida a utilização de metodologias não baseadas em garantias reais e que têm a proximidade do agente de crédito com o cliente como característica principal. Nesta medida, em termos de tecnologias de empréstimo, o Brasil parece caminhar na direção da continuidade do racionamento de crédito. A tecnologia pode ser uma aliada na oferta de microcrédito, não uma substituta das relações sociais.

Por fim, quanto ao capital social de 2º nível nas organizações pesquisadas (que

se relaciona à hipótese 1 da tese), a Análise de Redes Sociais permitiu responder à pergunta sobre como são construídas as pontes institucionais, formais e informais, que dão vida às experiências de microcrédito no Estado. Não foi possível estabelecer uma correlação entre desempenho e capital social de 2º nível, como previsto inicialmente, mas algumas questões importantes foram conhecidas a partir da pesquisa.

As informações sobre a rede interorganizacional em Minas Gerais demonstraram um mercado no qual a atividade de construção de relações entre os agentes organizacionais e, portanto, de formação de capital social de 2º nível é baixa, com participação pouco expressiva do Estado, que deveria ser o ator promotor da sinergia neste ambiente. O mercado mineiro carece não apenas do papel regulador do Estado, mas também de sua capacidade de indução e de mobilização, o que se relaciona com a construtividade do capital social.

O Sebrae-MG é a organização de maior prestígio, com o maior número de indicações pelas 14 organizações de microcrédito mineiras, constituindo uma referência no mercado de microcrédito para captação de clientes, treinamento e orientação metodológica para funcionários e para orientação aos clientes. Em seguida, mas menos acionadas, se destacam o BDMG e o BNDES, organizações estatais que são procuradas pelas IMFs para captação de recursos, treinamento e orientação metodológica para funcionários e busca de informações sobre microcrédito, demonstrando, nesta rede, a importância destas duas organizações públicas.

Os demais atores da rede são pouco demandados por parte das IMFs, mas se verificou que parceiros locais são importantes para organizações, como o Banco da Gente, Bancrep e Movera, que se relacionam localmente, principalmente para acesso a recursos, captação e orientação de clientes. Excetuando essas organizações mencionadas e a Aracoop, as outras 10 organizações de microcrédito da rede estabelecem poucos laços interorganizacionais, sendo as menos conectadas duas SCMEEPs (Atlanta e HSCM) e duas OSCIPs (Banpop e Aciacred).

O caso do Crediamigo apresentou uma excepcionalidade nesta rede. Esta organização apresenta poucas relações com outras organizações, mas a maior parte da inserção social do Crediamigo se faz via INEC, e, portanto, esta organização é que faria a ponte entre este programa e outras organizações. Além disso, ainda que esta pesquisa não tenha captado, os bancos públicos utilizam-se de suas condições favoráveis para articulação com políticas públicas e seu poder de influência no processo decisório do governo e das regulamentações do microcrédito, condições que podem ser traduzidas

numa maior capacidade de acionar o capital social de 2º nível. Estes dois aspectos poderiam explicar, assim, o baixo *outdegree* identificado para esta organização na pesquisa de campo.

A pouca participação do Estado na rede mineira, bem como a ausência de uma atuação de maior prestígio, está em sintonia com a inflexão ocorrida na política de microcrédito, que já vinha se desenhando com a retirada da subvenção aos juros em 2015 e que se consolidou no contexto das transformações políticas vivenciadas pelo país com a mudança de governo, ocorrida a partir de agosto de 2016. Esta inflexão é caracterizada pelo esvaziamento do papel do Estado e o fortalecimento do mercado na oferta de microcrédito. Por enquanto, a atuação do BNB parece não ter sido contaminada por esta inflexão, experiência que continua a representar o contraexemplo de que a atuação estatal pode ser positiva, na qual se combinou desenho de uma linha de negócio com diretriz social e investimento em aprendizado institucional.

Minas Gerais tem seu programa público de microcrédito, o Credpop, inativo desde 2016, configurando uma situação de ausência do governo estadual na implementação da política de microcrédito, que abdica da possibilidade inovadora, como já citada no capítulo 2, de promover integração entre políticas de microcrédito e outras políticas públicas, bem como da possibilidade de formação de uma rede de apoio às instituições de microcrédito no Estado, especialmente às OSCIPs, que, como mencionado, vêm se retirando do mercado.

Nesta direção, o estudo aqui desenvolvido ofereceu elementos importantes. Como indicou a pesquisa de campo, as OSCIPs foram as principais organizações a deixarem o mercado de microcrédito (estima-se que 12 delas). Observa-se, também, que são as OSCIPs, além das IFOs, as mais focalizadas, ou seja, as que atendem ao estrato mais pobre do cliente de microcrédito. Isso sinaliza para a necessidade de se repensar o papel deste tipo de organização na política pública e de se mobilizar incentivos para a continuidade de sua atuação, inclusive eliminando as limitações legais ao seu pleno funcionamento, como para a expansão de seus serviços e diversificação de portfólio de produtos.

Estes apontamentos sobre a atuação estatal se pautam na perspectiva do Estado como ator central no mercado de crédito e que pode contribuir para a sinergia ou a formação do capital de 2º nível, como estratégia de fomento ao desenvolvimento econômico e social.

Uma atuação sinérgica do Estado nas microfinanças foi constatada a partir da

experiência boliviana. Como nomeou uma das entrevistadas, a Bolívia conta com duas abordagens metodológicas para o microcrédito: a de desenvolvimento humano e de desenvolvimento empresarial. A primeira é realizada pela IFDs e oferece, junto com o crédito, educação financeira e ações sociais e educacionais para o desenvolvimento de seus clientes, principalmente as mulheres, utilizando, em sua execução, o uso de garantias solidárias, com destaque para o banco comunitário. São experiências que implementam o microcrédito com uma perspectiva de combate à pobreza. Já o microcrédito de desenvolvimento empresarial estaria mais ligado ao microcrédito desenvolvido pelos bancos de microfinanças e atua, principalmente, com ações de educação financeira, contando apenas com o crédito individual. Uma inovação reside na utilização, por estes bancos, tanto de garantias reais como pessoais, bem como de garantias prendárias, sendo esta última uma forma mais flexível de garantia real, na qual são aceitos equipamentos de trabalho do empreendedor, mercadorias e estoque de matéria-prima, dentre outras.

Em Minas Gerais, pelo perfil das organizações pesquisadas no levantamento de campo, observa-se, também, a prevalência de duas abordagens metodológicas: a de desenvolvimento empresarial e a de crédito convencional. Ainda que apenas uma pesquisa qualitativa mais aprofundada possa efetivamente conhecer cada uma das experiências, as informações apresentadas pelas organizações indicam que se tem, em Minas Gerais, de um lado as IFOs, que atuam com maior eficiência e focalização, a partir de metodologias de crédito solidárias, e, de outro, pequenas organizações que não dispõem de *soft technologies* adequadas à oferta de microcrédito e, portanto, praticam um crédito bancário tradicional.

Pode-se dizer que o sucesso do microcrédito na Bolívia tem influência tanto de suas condições socioeconômicas, propícias ao surgimento do microcrédito, quanto da forte regulação estatal, especialmente nos últimos 15 anos. A prevalência de uma metodologia de microcrédito específica para os microempreendedores, por exemplo, foi resultado da imposição de normas regulamentares. Pode-se dizer que o governo boliviano, de forma semelhante ao período do PT no Brasil, também atuou de forma desenvolvimentista no mercado de microcrédito, agindo na regulação e na indução de iniciativas de mercado, como, por exemplo, das organizações privadas, sem as quais talvez não houvesse compromisso com o desenvolvimento produtivo do país.

Apesar de desenvolvimentistas, as estratégias foram diferentes. O Estado boliviano optou por impulsionar as organizações privadas para atuação no mercado e

regulou as taxas de juros e cotas de mercado. Pelo menos até 2015, o Brasil cuidou, principalmente, de aumentar a disponibilidade de recursos, subsidiou as taxas de juros e promoveu, principalmente, os bancos públicos como ofertantes do microcrédito. O Estado brasileiro foi, então, responsável pela promoção da sinergia, instituindo a possibilidade formação de parcerias, como as esperadas entre as organizações civis e os bancos privados, na implementação do microcrédito boliviano.

Para além destas condições, observa-se o domínio da metodologia como um componente estratégico deste sucesso, o qual se assenta, sobretudo, na forma como as organizações mobilizam, por meio de seus agentes de crédito, o capital social comunitário que propicia as condições para oferta e retorno do capital, gerando sustentabilidade e crescimento das organizações.

Se a Bolívia viu seu mercado de microcrédito crescer massivamente desde a década de 1970, com forte enfoque na metodologia, o microcrédito no Brasil veio a ser ofertado, massivamente, apenas a partir de 1997, com o Crediamigo, e se tornou política pública somente após 2003, configurando quase 25 anos de diferença em termos de aprendizado institucional. Além disso, a experimentação da metodologia creditícia, especificamente daquela que não adota apenas garantias reais e pessoais, aconteceu de forma muito concentrada no Brasil. Mesmo atualmente, recente pesquisa sobre o PNMPO identificou que apenas 30% das organizações brasileiras pesquisadas trabalham com esta tecnologia e a pesquisa de campo em Minas Gerais encontrou apenas 3 organizações.

No contexto atual, ambos os países se encontram numa encruzilhada, e resta saber se irão tomar o caminho da chamada “McDonaldização da indústria de microcrédito” (FEIL e SLIVNIK, 2019), isto é, o simples desembolso e cobrança de um microcrédito e nada mais, ou fortalecerão o microcrédito, no mínimo, de desenvolvimento empresarial. Ao que parece, a tendência é a primeira opção, tanto para a Bolívia como para o Brasil. Com a recente saída de Evo Morales, não se conhece ainda como será a condução política presidencial quanto ao mercado de microcrédito, mas, ao que tudo indica, será de aporte neoliberal e de retirada do Estado de setores estratégicos. No caso do Brasil, a tendência tem se convertido em realidade, à medida que se observam retrocessos nas políticas sociais, bem como na política de microcrédito, como atestam as mais recentes mudanças do marco regulatório brasileiro para o setor.

Conforme já foi citado, a grande iniciativa exitosa no mercado de microcrédito

brasileiro é a experiência do BNB, a qual se equipara à eficiência do microcrédito boliviano e cuja principal razão de sucesso é sua metodologia e seu desenho organizacional. Considerando esta experiência, talvez seja o Brasil que possa ensinar à Bolívia como ofertar microcrédito massificado por meio de parceria entre uma organização da sociedade civil e um banco público. Em função da atuação deste banco, o microcrédito em Minas Gerais se apresenta mais focalizado no atendimento aos mais pobres que o microcrédito boliviano.

A experiência das IFDs na Bolívia contrasta com a experiência mineira das OSCIPs. Naquele país, são organizações civis que demonstram a possibilidade de trabalhar com focalização e sustentabilidade, alcançando carteiras significativas, mesmo não estando autorizados a captar depósitos do público. A razão de seu êxito está no domínio da metodologia, que caracteriza sua oferta desde a década de 1970. Com longa experiência na prática do crédito solidário e no trabalho com as mulheres, estas organizações foram pioneiras na América Latina ao iniciarem, voluntariamente, sua autorregulação por volta de 2008. As 9 IFDs bolivianas alcançam 9,6% da carteira de microcrédito no país, enquanto as mineiras, apenas 0,9%.

Finalmente pode-se concluir que, mesmo considerando a relação entre capital social e microcrédito como um velho tema das produções acadêmicas e dos debates sobre o microcrédito, esta pesquisa demonstrou que este tema é bastante atual. Em nível internacional, o aumento da participação dos bancos comerciais no mercado tem sido acompanhado por uma preocupação quanto à qualidade dos serviços oferecidos e ao atendimento às comunidades mais vulneráveis e subatendidas, às quais as microfinanças tradicionais não conseguem alcançar, o que fortalece a importância das metodologias de proximidade. Em nível nacional, o tema é ainda mais relevante uma vez que se constatou como a regulação estatal tem se dado para facilitar a flexibilização da metodologia, ou, mais precisamente, promover o seu possível abandono, deixando uma lacuna sobre o tipo de metodologia que possibilitaria a oferta de crédito à população de mais baixa renda.

A utilização do conceito de capital social, como uma estrutura de relações nas dimensões micro e macrossocial, se mostrou adequada para a compreensão dos aspectos organizativo e metodológico da oferta de microcrédito. Do ponto de vista do capital social de 1º nível, este estudo corroborou sua importância ao identificar que as organizações mineiras que investem no crédito solidário apresentam níveis mais

elevados de desempenho e que além de disponibilidade de *soft technologies*, é necessário o domínio da metodologia de proximidade para o sucesso das organizações.

As evidências empíricas do mercado mineiro, dadas as limitações metodológicas já apresentadas, não possibilitaram estabelecer uma correlação entre desempenho e capital social de 2º nível. Entretanto, a importância da atuação sinérgica do Estado nas microfinanças, que contribui para a formação deste capital, foi constatada a partir da análise tanto da experiência brasileira recente (2005 a 2014) como da boliviana, demonstrando como o Estado pode atuar de forma desenvolvimentista, realizar sua função reguladora e contribuir para o sucesso de uma política pública.

Dessa forma, a partir de todos os apontamentos realizados por esta pesquisa, algumas recomendações podem ser realizadas para as políticas federal e estadual de microcrédito:

- Revisar a legislação federal de microcrédito, de forma a tornar a metodologia de proximidade uma exigência para os operadores.

- Viabilizar linhas de fomento ao microcrédito, com incentivos à inovação metodológica e fortalecimento das metodologias de proximidade, via grupos solidários, bancos comunitários e crédito individual sem garantias reais ou com garantias alternativas.

- Implementar regulamentação específica para OSCIPs e SCMEPPs, com possibilidade de captação de depósitos, promovendo a diversificação de operadores e a concorrência de mercado.

- Melhorar a avaliação do PNMPO e do monitoramento das entidades operadoras, bem como das informações sobre as operações.

- Implementar instâncias de controle social da política, conforme já é previsto em lei, com a instituição do Conselho Consultivo do PNMPO e do Fórum Nacional de Microcrédito e, em nível estadual, da Rede Mineira de Microcrédito.

- Instituir um Sistema Nacional de Informação de Crédito, que permita a troca de informações entre operadores, sobretudo acerca da situação de endividamento dos demandantes de crédito, de forma a evitar seu sobreendividamento.

- Articular a política de microcrédito nos níveis federal e estadual, com ações de capacitação para empreendedores da economia popular, com foco nas características dos pequenos empreendimentos, individuais ou solidários. No âmbito destas ações, incluir o Sebrae-MG como principal agente, após a definição de uma metodologia específica para atuação na economia popular.

- Estabelecer incentivos para atendimento da população rural pelo microcrédito.
- Retomar o programa estadual de microcrédito, articulado às outras políticas de Estado, em especial com as de Trabalho e Assistência Social.
- Apoiar a estruturação burocrático-organizacional dos operadores, em especial das ONGs e SCMEPPs.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. As finanças na luta contra a pobreza. *Revista Desafios do Desenvolvimento*, Brasília, ano 1, ed. 3, 01 out. 2004. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=698:as-financas-na-luta-contr-a-pobreza&catid=29:artigos-materias&Itemid=34>. Acesso em: 23 ago. 2017.
- ACCION INTERNACIONAL. 2019. Disponível em: <www.accion.org.br>. Acesso em: 23 set. 2019.
- ALI, Isahaque *et al.* Microfinance as a development and poverty alleviation tool in rural Bangladesh: a critical assessment. *Asian Social Work and Policy Review*, v. 1, n. 11, p. 4-15, 2017.
- BANCO MUNDIAL. 2018. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/pt/country/brazil>>. Acesso em: 27 nov. 2019.
- BARONE, Francisco Marcelo; ZOUAIN, Deborah Moraes. Excertos sobre política pública de acesso ao crédito como ferramenta de combate à pobreza e inclusão social: o microcrédito na era FHC. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 02, p. 369-380, 2007.
- BARROS, Pedro Silva. O êxito boliviano durante a crise mundial de 2008-2009. *Boletim de Economia e Política Internacional*, Brasília, n. 2, abr. 2010.
- BARTH, Frederik. Metodologias comparativas na análise dos dados antropológicos. In: BARTH, Frederik. *O guru, o iniciador e outras variações antropológicas*. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2000. p. 187-200.
- BENDIX, Reinhard. Concepts and generalizations in comparative sociological studies. *American Sociological Review*, Estados Unidos, v. 28, n. 4, p. 532-539, ago. 1963. Disponível em: <<https://pdfs.semanticscholar.org/9fa2/f2f22c1b4ff9bc0f936268228d3e2ff70cea.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2017.
- BEREZO, Jorge. Las microfinanzas en los países en desarrollo. In: DE LA CUESTA, M.; GALINDO, A. *Inversiones socialmente responsables*. Salamanca (Espanha): Universidad Pontificia de Salamanca, 2005. p. 241-282.
- BIROCHI, Renê; POZZEBON, Marlei. Improving financial inclusion: towards a critical financial education framework. *RAE – Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 59, n. 3, p. 266-287, 2016.
- BOLÍVIA. Estado Plurinacional de Bolivia. *Decreto Supremo nº 1.842*, de 18 de diciembre de 2013. Establece el régimen de tasas de interés activas para el financiamiento destinado a vivienda de interés social y determinar los niveles mínimos de cartera de créditos para los préstamos destinados al sector productivo y de vivienda de interés social. Disponível em: <<https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-N1842.html>>. Acesso em: 13 nov. 2019.

BORBA, Paulo da Rocha Ferreira. *Relação entre desempenho financeiro e desempenho social de instituições de microfinanças na América Latina*. 2012. 97 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Departamento de Administração. Programa de Pós-Graduação em Administração. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2012.

BOURDIEU, Pierre. *Questões de sociologia*. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983. 208 p.

BRASIL. Banco Central do Brasil – BCB. Departamento de Monitoramento do Sistema Financeiro – Departamento de Educação Financeira – Depef. *Estudo especial panorama do microcrédito*. Brasília, 2015a. Disponível em: <<https://inclusaofinanceira.bcb.gov.br/Documents/Apresentacoes%20-%202020dia/Microcr%C3%A9dito-Estudo%20Especial%20publica%C3%A7%C3%A3o%20final.pdf>>. Acesso em: 14 out. 2018.

BRASIL. Banco Central do Brasil – BCB. *Exposição de motivos da Resolução nº 4.713/2019*. 2019a. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o&numero=4713>>. Acesso em: 01 nov. 2019.

BRASIL. Banco Central do Brasil – BCB. Perspectivas e desafios para inclusão financeira no Brasil: visão de diferentes atores. In: FELTRIN, Luiz (Coord.); VENTURA, Elvira Cruvinel Ferreira (Coord.); DODL, Alessandra Von Borowski (Coord.). *Projeto inclusão financeira*. Brasília: BCB, 2009. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/Nor/Deorf/projincfin/livro_inclusao_financeira_internet.pdf>. Acesso em: 22 set. 2019.

BRASIL. Banco Central do Brasil – BCB. *Plano de ação para fortalecimento do ambiente institucional*. Brasília: BCB, 2012a.

BRASIL. Banco Central do Brasil – BCB. *Relatório de Cidadania Financeira 2018*. 2018a. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/nor/releidfin/index.html>>. Acesso em: 13 ago. 2018.

BRASIL. Banco Central do Brasil – BCB. *Relatório de Inclusão Financeira*. N. 3. Brasília: BCB, 2015b. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?INCFINANC>>. Acesso em: 12 nov. 2019.

BRASIL. Conselho Monetário Nacional – CMN. *Resolução nº 2.627*, de 02 de agosto de 1999a. Dispõe sobre a constituição e o funcionamento de sociedades de crédito ao microempendedor,

BRASIL. Conselho Monetário Nacional – CMN. *Resolução nº 3.109*, de 24 de julho de 2003a. Dispõe acerca da realização de operações de microfinanças destinadas à população de baixa renda e a microempendedores.

BRASIL. Conselho Monetário Nacional – CMN. *Resolução nº 3.310*, de 31 de agosto de 2005a. Dispõe acerca da realização de operações de microcrédito destinadas à população de baixa renda e a microempendedores.

BRASIL. Conselho Monetário Nacional – CMN. *Resolução n° 3.422*, de 30 de novembro de 2006. Dispõe acerca da realização de operações de microcrédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores.

BRASIL. Conselho Monetário Nacional – CMN. *Resolução n° 3.567*, de 29 de maio de 2008. Dispõe sobre a constituição e o funcionamento de sociedades de crédito ao microempreendedor e à empresa de pequeno porte.

BRASIL. Conselho Monetário Nacional – CMN. *Resolução n° 4.000*, de 25 de agosto de 2011. Altera e consolida as normas que dispõem sobre o direcionamento de depósitos à vista captados pelas instituições financeiras para operações de crédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores.

BRASIL. Conselho Monetário Nacional – CMN. *Resolução n° 4.152*, de 30 de outubro de 2012b. Disciplina as operações de microcrédito por parte das instituições que especifica.

BRASIL. Conselho Monetário Nacional – CMN. *Resolução n° 4.153*, de 30 de outubro de 2012c. Altera a Resolução n° 4.000, de 25 de agosto de 2011, que dispõe sobre a realização de operações de microcrédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores.

BRASIL. Conselho Monetário Nacional – CMN. *Resolução n° 4.242*, de 28 de junho de 2013. Altera a Resolução n° 4.000, de 25 de agosto de 2011, que dispõe sobre o direcionamento de depósitos à vista captados pelas instituições financeiras para operações de crédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores.

BRASIL. Conselho Monetário Nacional – CMN. *Resolução n° 4.574*, de 26 de maio de 2017. Altera a Resolução n° 4.000, de 25 de agosto de 2011, que dispõe sobre o direcionamento de depósitos à vista captados pelas instituições financeiras para operações de crédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores.

BRASIL. Conselho Monetário Nacional – CMN. *Resolução n° 4.656*, de 24 de abril de 2018b. Dispõe sobre a sociedade de crédito direto e a sociedade de empréstimo entre pessoas, disciplina a realização de operações de empréstimo e de financiamento entre pessoas por meio de plataforma eletrônica e estabelece os requisitos e os procedimentos para autorização para funcionamento, transferência de controle societário, reorganização societária e cancelamento da autorização dessas instituições.

BRASIL. *Lei n° 9.790*, de 23 de março de 1999b. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria e dá outras providências.

BRASIL. *Lei n° 10.735*, de 11 de setembro de 2003b. Dispõe sobre o direcionamento de depósitos à vista captados pelas instituições financeiras para operações de crédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores, autoriza o Poder Executivo a instituir o Programa de Incentivo à Implementação de Projetos de Interesse Social – PIPS e dá outras providências.

BRASIL. *Lei nº 11.110*, de 25 de abril de 2005b. Institui o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO e altera dispositivos da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, que dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração pública federal; da Lei nº 9.311, de 24 de outubro de 1996, que institui a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira – CPMF; da Lei nº 9.872, de 23 de novembro de 1999, que cria o Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda – Funproger; da Lei nº 10.194, de 14 de fevereiro de 2001, que dispõe sobre a instituição de Sociedades de Crédito ao Microempreendedor; e da Lei nº 10.735, de 11 de setembro de 2003, que dispõe sobre o direcionamento de depósitos à vista captados pelas instituições financeiras para operações de crédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores; e dá outras providências.

BRASIL. *Lei nº 12.666*, de 14 de junho de 2012d. Altera a Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005, para autorizar a União a conceder subvenção econômica, sob a forma de equalização de parte dos custos a que estão sujeitas as instituições financeiras para contratação e acompanhamento de operações de microcrédito produtivo orientado; autoriza a concessão de subvenção econômica, sob a modalidade de equalização de taxa de juros, nas operações de financiamento para a estocagem de álcool combustível; altera a Lei nº 10.453, de 13 de maio de 2002; e dá outras providências.

BRASIL. *Lei nº 13.636*, de 20 de março de 2018c. Dispõe sobre o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO e revoga dispositivos das Leis nº 11.110, de 25 de abril de 2005, e 10.735, de 11 de setembro de 2003.

BRASIL. *Medida Provisória nº 905*, de 11 de novembro de 2019b. Institui o Contrato de Trabalho Verde e Amarelo, altera a legislação trabalhista e dá outras providências.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade. Secretaria de Políticas Públicas de Emprego. Subsecretaria de Emprego Coordenação-Geral de Fomento à Geração de Emprego. *Informações gerenciais do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado: informações consolidadas do exercício de 2018*. 2018d. Disponível em: <<http://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2019/07/RELAT%C3%93RIO-DE-EXECU%C3%87%C3%83O-DO-PNMPO-EXERC%C3%8DCIO-DE-2018.pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2019.

BUSCH, Otto von; PALMÁS, Karl. Social means do not justify corruptible ends: a realist perspective of social innovation and design. *She Ji: The Journal of Design, Economics, and Innovation*, China, v. 2, n. 4, p. 275-287, 2016. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2405872617300631>>. Acesso em: 11 nov. 2019.

CARRUTHERS, Bruce G. A sociologia do crédito e das finanças. In: MONDADORE, Ana Paula Carletto *et al.* *Sociologia econômica e das finanças: um projeto em construção*. São Carlos: Edufscar, 2009. p. 365-380.

CATTANI, Antonio David *et al.* (Orgs.). *Dicionário internacional da outra economia*. Portugal: Almedina, 2009. 345p.

CHEIN, Flávia; SILVA, Uirá Mendes Vieira da. Imperfeições no mercado de crédito e racionamento de crédito: uma análise para o setor informal no Brasil. *Nova economia*, Belo Horizonte, v. 24, n. 1, p. 103-122, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512014000100103&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 23 nov. 2019.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE – Cepal. Inclusão financeira para inserção produtiva de empresas de menor porte na América Latina: inovações, determinantes e práticas de instituições financeiras do desenvolvimento. *Informe Regional*, 12 out. 2017. Disponível em: <<https://www.cepal.org/pt-br/documentos/inclusao-financeira-insercao-produtiva-empresas-menor-porte-america-latina-inovacoes>>. Acesso em: 12 jan. 2020.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO – CNC. *Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor (PEIC)*. 2016. Disponível em: <<http://cnc.org.br/central-do-conhecimento/pesquisas/economia/pesquisa-nacional-de-endividamento-e-inadimplencia-do--18>>. Acesso em: 23 ago. 2017.

CORAGGIO, José Luis. Da economia dos setores populares à economia do trabalho. In: KRAYCHETE, Gabriel *et al.* (Orgs.). *Economia dos setores populares: entre a realidade e a utopia*. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 91-133.

CORAGGIO, José Luis. Qué significa pasar de la economía popular a la economía del trabajo? *Proposta*, Rio de Janeiro, n. 98, ano 30, p. 12-20, set./nov. 2003.

CORDEIRO, Luciana Maria Costa; GONÇALVES, Maria Elizete; SILVEIRA, Gisele Carvalho. Enfoques do microcrédito: um estudo sobre a eficiência da oferta no Brasil, através da Análise Envoltória de Dados – DEA. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 49, n. 2, p. 149-168, abr./jun. 2018.

COSTA, Fernando Nogueira da. *Microcrédito no Brasil*. Texto para discussão. IE/Unicamp, n. 175, abr. 2010. 30 p.

COSTANZI, Rogério Nagamine. Microcrédito no âmbito das políticas públicas de trabalho e renda. *Mercado de Trabalho – Conjuntura e Análise*, Brasília, n. 19, p. 21-25, jun. 2002. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5596/1/bmt_n.19_microcr%C3%A9dito_no.pdf>. Acesso em: 22 set. 2015.

DALTRO, Hércules Silva; SANTANA, J. *Sustentabilidade do microcrédito: uma análise da experiência do Banese*. 2010.

DANTAS, Valdi de Araújo. *A tecnologia do microcrédito produtivo orientado*. 2005. Disponível em: <http://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/tecnologia_do_mcpo_fomatado.pdf>. Acesso em: 13 out. 2019.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – DIEESE. A evolução do crédito na economia brasileira 2008-2013. *Nota Técnica n. 135*. 2014. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2014/notaTec135Credito.html>>. Acesso em: 03 ago. 2019.

DINIZ, Sibelle Cornélio. *Do precário ao plural: realidades e possibilidades da economia popular no Brasil contemporâneo*. Tese (Doutorado em Economia) – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUBD-A9EFP5>>. Acesso em: 12 out. 2019.

ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT – EIU. *The Global Microscope on the Microfinance Business Environment 2011* (report). 2011. Caracas: International Finance Corporation. Disponível em: <<http://www.eiu.com/landing/Global-Microscope>>. Acesso em: 13 ago. 2018.

ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT – EIU. *The Global Microscope 2016: the enabling environment for financial inclusion*. 2017. Caracas: International Finance Corporation. Disponível em: <<http://www.eiu.com/landing/Global-Microscope>>. Acesso em: 13 ago. 2018.

ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT – EIU. *The Global Microscope 2018: the enabling environment for financial inclusion*. 2019. Caracas: International Finance Corporation. Disponível em: <<http://www.eiu.com/landing/Global-Microscope>>. Acesso em: 13 ago. 2018.

EVANS, Peter. *Embedded autonomy and industrial transformation: political power and social theory*. Princeton: Princeton University, 1996.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. *Lua Nova*, São Paulo, n. 28-29, p. 107-157, abr. 1993. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 fev. 2020.

FAFCHAMPS, Marcel *et al.* Microenterprise growth and the flypaper effect: evidence from a randomized experiment in Ghana. *Journal of Development Economics*, Holanda, n. 106, p. 211-226, 2014.

FARIAS, Lauro Emilio Gonzalez; BRITO, Mirena Gentilezza de Figueiredo. Microcrédito nas cooperativas: um estudo exploratório. Reunião do XXXVII Encontro da ANPAD – EnANPAD. Rio de Janeiro, set. 2013. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/68/2013_EnANPAD_GCT1721.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2019.

FEIL, Fernanda; SLIVNIK, Andrej. Brazil: latin america's unsung hero. In: BATEMAN, Milford; BLANKENBURG, Stephanie; KOZUL-WRIGHT, Richard. *Business & Economics*, New York, p. 93-111, 2019.

FEINER, Susan F.; BARKER, Drucilla K. Microcredit and women's poverty: granting

this year's Nobel Peace Prize to microcredit guru Muhammad Yunus affirms neoliberalism. *Dollars and Sense Magazine*, Estados Unidos, p. 10-11, 2006.

FERREIRA, Francisco Fernando Viana. *O papel do microcrédito como gerador de emprego e renda: uma análise com base nos municípios brasileiros*. 2018. 119 f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Brasília, 2018.

FERREIRA JUNIOR, R. R.; RODRIGUES, G. L. V.; SOUZA, N. O. *O Programa Crescer de Microcrédito Produtivo e seus reflexos na inclusão financeira produtiva de Alagoas e no contexto regional*. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 52, p. 269-302, 2019.

FERRO-LUZZI, Giovanni; WEBER, Sylvain. Measuring the performance of microfinance institutions. *SSRN Eletronic Journal*, Estados Unidos, jul. 2006. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/228200062_Measuring_the_Performance_of_Microfinance_Institutions>. Acesso em: 23 jan. 2019.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de; SILVA JÚNIOR, J. T. Bancos Comunitários de Desenvolvimento (BCD). In: CATTANI, Antonio David *et al.* (Orgs.). *Dicionário internacional da outra economia*. Portugal: Almedina, 2009. p. 31-37.

GEERTZ, Clifford. *The rotating credit association: a "middle rung" in development in economic development and cultural change*. V. 10, n. 3, p. 241-263, abr. 1962. Disponível em: <http://hypergeertz.jku.at/GeertzTexts/Rotating_Credit1.htm>. Acesso em: 23 nov. 2019.

GOLDENBERG, M. *A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Record, 2004.

GONZALEZ, Lauro; PORTO, Lya; DINIZ, Eduardo Henrique. Microcrédito produtivo no Brasil: histórico recente e condicionantes de desenvolvimento. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 22, n. 72, maio/ago. 2017. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/62637/68912>>. Acesso em: 22 fev. 2020.

GRANOVETTER, Mark. Ação econômica e estrutura social: o problema da imersão. *RAE Eletrônica*, São Paulo, v. 16, n. 1, jan./jun. 2007. Disponível em: <https://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590_S1676-56482007000100010.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2014.

GUTIERREZ-GOIRIA, Jorge; LEZAMA, Beatriz Goitisoló. Profitability and social performance of microfinance institutions: empirical evidence of relations between different types of variables. *Revista de Economía Mundial*, Espanha, n. 27, p. 189-214, abr. 2010. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/228133752_Profitability_and_Social_Performance_of_Microfinance_Institutions_Empirical_Evidence_of_Relations_between_Different_Types_of_Variables>. Acesso em: 24 nov. 2019.

GUTIÉRREZ NIETO, Begoña. El microcrédito: dos escuelas teóricas y su influencia en las estrategias de lucha contra la pobreza. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, Espanha, n. 54, p. 167-186, 2006. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/174/17405407.pdf>>. Acesso em: 24 out. 2019.

HELMS, Brigit. *Access for all: building inclusive financial systems*. Washington (Estados Unidos): World Bank Publications, 2006.

HESPANHA, Pedro. Microempreendedorismo. In: CATTANI, Antonio David *et al.* (Orgs.). *Dicionário internacional da outra economia*. Portugal: Almedina, 2009. p. 248-254.

HIGGINS, Silvio Selej. *Fundamentos teóricos do capital social*. Chapecó: Argos Editora da UnoChapecó, 2005, 263 p.

HIGGINS, Silvio Salej. *O capital social como infra-estrutura de iniciativas produtivas: estudo de caso de um projeto agroindustrial na Colômbia*. 2008. 348 f. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade Federal de Santa Catarina (Brasil/Université de Paris-Dauphine (França), Florianópolis/Paris, 2008.

HIGGINS, Silvio Salej. *O capital social está na moda: análise para sua reconstrução teórica*. 2003. 253 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina, 2003.

HIGGINS, Silvio Salej; NEVES, Jorge Alexandre Barbosa. Insulamento burocrático, inserção social e políticas públicas no Brasil: o caso do CrediAmigo. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, n. 59, p. 3-23, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782016000300003&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 25 nov. 2019.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. *Caderno Cedes*, Campinas, 2001.

HULME, D.; DICHTER, T.; HARPER, M. Is microdebt good for poor people? A note on the dark side of microfinance. In: *What's wrong with microfinance*. Warwickshire: Intermediate Technology Publications, 2007. p. 19-22.

ICAZA, A. M. S; TIRIBA, L. Economia popular. In: CATTANI, Antonio David *et al.* (Orgs.). *Dicionário internacional da outra economia*. Portugal: Almedina, 2009. p. 150-155.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas – Dimac. *Carta de Conjuntura*. 2018, 4º trimestre, n. 41. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alphacontent&view=alphacontent&Itemid=59>. Acesso em: 27 dez. 2019.

KARNANI, Aneel. Microfinance misses its mark. *Stanford Social Innovation Review*, set. 2007. Disponível em <https://ssir.org/articles/entry/microfinance_misses_its_mark#> Acesso em: 12 jan. 2020.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Políticas sociais: focalização ou universalização? *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 26, n. 4, p. 564-574, dez. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572006000400006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30 ago. 2017.

KOZUL-WRIGHT, Richard. Development prospects in an era financialization. In: BATERMAN, Milford; BLANKENBURG, Stephanie; KOZUL-WRIGHT, Richard. The rise and fall of Global Microcredit Development, debt and disillusion. *Business & Economics*, New York, p. 24-41, 2019.

KRAYCHETE, Elsa Sousa. *O Banco Mundial e o desenvolvimento das microfinanças em países da periferia capitalista*. 2005. 225 f. Tese (Doutorado) – Escola de Administração. Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005.

KRAYCHETE, G. Economia popular solidária: paisagens e miragens. *Serviço Social em Revista*, Londrina, v. 9, n. 1, p. 1-15, jul./dez. 2006.

LAZEGA, Emmanuel; HIGGINS, Silvio Salej. *Redes sociais e estruturas relacionais*. Belo Horizonte: Editora Fino Traço, 2014.

LEDGERWOOD, J. *Microfi nance handbook: an institutional and financial perspective*. Washington (Estados Unidos): The World Bank, 1999.

LOBO, C. G. de A. Reconhecimento e desigualdade no mercado de microcrédito no Brasil. *Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*, n. 3, p. 26-44, ago./2014.

LOEHRER, J. What does Evo Morales mean for microfinance in Bolívia? *Stanford Journal of Microfinance*, v. 1, p. 21, 2008.

LOUBERE, N. Indebted to development: microcredit as (de)marginalisation in rural China. *The Journal of Peasant Studies*, v. 3, n. 45, p. 585-609, 2016.

MARINHO, Danilo Nolasco Cortes (Org.). Análise de boas práticas das políticas de microcrédito: integração com as políticas de trabalho e de renda. Brasília: Centro de Pesquisas de Opinião Pública, DATAUNB, Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, SPPE, MTB, 2017.

MBIZI, R.; GWANGWAVA, Edson. *Rotating Savings and Credit Associations: an alternative funding for sustainable micro enterprise-case gf Chinhoyi, Zimbabwe*. 2013.

MICRORATE INCORPORATED. *Guia Técnica: Indicadores de Desempenho Financeiro y Social para Instituições Microfinanceiras*. 2014. Disponível em: <http://www.microrate.com/media_microrate/uploads/ficha_reporte/MicroRate_Guia-Tecnica-2014-PORTUGUES-FINAL.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2019.

MICK, J. *O caráter social do crédito: microcrédito, combate à pobreza e desenvolvimento alternativo – A experiência brasileira e o caso Porto Sol (1996-2002)*. 2003. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.

MIGUEL, Antonia Celene. Microcrédito no Brasil: uma agenda de política pública para o mercado de microfinanças. *REDD – Revista Espaço de Diálogo e Desconexão*, Araraquara, v. 4, n. 2, jan./jul. 2012.

MINAS GERAIS. Fundação João Pinheiro – FJP. Diretoria de Estatística e Informações. *Estrutura e evolução da ocupação formal de Minas Gerais 2000-2017*, Belo Horizonte: FJP, 2018. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=76916&codUsuario=0>>. Acesso em: 13 set. 2019.

MINAS GERAIS. *Lei nº 12.647/97*, de 21 de outubro de 1997. Institui o Programa Estadual de Crédito Popular e dá outras providências.

MINAS GERAIS. *Lei nº 13.739*, de 22 de novembro de 2000. Dá nova redação ao Art. 1º e ao parágrafo único do Art. 3º da Lei nº 12.647, de 21 de outubro de 1997, que institui o Programa Estadual de Crédito Popular.

MINAS GERAIS. *Lei nº 16.760/2007*, de 10 de julho de 2007. Dispõe sobre o Programa Estadual de Crédito Popular – Credpop e sobre repasse de recursos a beneficiários do Programa Poupança Jovem.

MORDUCH, Jonathan. The microfinance promise. *Journal of Economic Literature*, v. 4, n. 37, p. 1.569-1.614, 1999. Disponível em: <<https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jel.37.4.1569>>. Acesso em: 12 dez. 2019.

MOREIRAS, Luiz Maurício Franco; ABRAMOVAY, Ricardo. Laços sociais no monitoramento do microcrédito. *Pesquisa & Debate*, v. 18, n. 1, out. 2007. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/rpe/article/view/11803>>. Acesso em: 07 fev. 2020.

MUÑOZ, Ruth. Finanças solidárias. In: CATTANI, Antonio David *et al.* (Orgs.). *Dicionário internacional da outra economia*. Portugal: Almedina, 2009. p. 208-212.

NAVAJAS, S. *et al.* Microcredit and the poorest of the poor: theory and evidence from Bolivia. *World Development*, v. 2, n. 28, p. 333-346, 2000.

NERI, M. (Ed.). *Microcrédito, o mistério nordestino e o Grameen brasileiro, perfil e performance dos clientes do CrediAmigo*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2008.

PLANET FINANCE BRASIL. *Indicadores de desempenho – Project Planet Finance – NOVIB*. Planet Finance, 2008.

POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011 [1944].

PORTELA, J. *et al.* *Microempreendedorismo em Portugal: experiências e perspectivas*. Lisboa: INSCOOP, 2008. p. 18-49.

PORTES, A.; HALLER, W. *La economia informal*. Seria Políticas Sociales 100. Division de Desarrollo Social – Cepal. Santiago (Chile): United Nations, 2004.

RAHMAN, Aminur. Microcredit initiatives for equitable and sustainable development: who pays? *World Development*, v. 1, n. 27, p. 67-82, 1999.

REED, L. R. *State of the Microcredit Summit Campaign Report 2011*. Washington (Estados Unidos): Microcredit Summit Campaign. Disponível em: <<https://www.microcreditsummit.org/socrs/>>. Acesso em: 08 ago. 2017.

REED, L. R. *State of the Microcredit Summit Campaign Report 2012*. Washington (Estados Unidos): Microcredit Summit Campaign. Disponível em: <<https://www.microcreditsummit.org/socrs/>>. Acesso em: 13 ago. 2018.

RHYNE, Elisabeth. *Mainstreaming microfinance: how lending to the poor began, grew and came of age in Bolivia*. West Hartford, CT: Kumarian Press, 2001.

RODRIGUES, Elvies; TEIXEIRA, Nuno Miguel. Microfinanças – Sustentabilidade financeira versus alcance social na África Subsariana. *Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade*, Salvador, v. 3, n. 3, p. 30-56, 2013. Disponível em: <<https://www.revistas.uneb.br/index.php/financ/article/view/280/439>>. Acesso em: 12 jul. 2017.

ROY, A. *Poverty capital: microfinance and the making of development*. Londres: Routledge, 2010.

RUAS, Claudete *et al.* *A política e a atividade de microcrédito como instrumento de geração de trabalho e renda e inclusão produtiva*. [S.l: s.n.], 2015.

SACHS, J. The bolivian hyperinflation and stabilisation. *The American Economic Review*, v. 77, n. 2, Papers and Proceedings of the Ninety-Ninth Annual Meeting of the American Economic Association, p. 279-283, maio 1986.

SAMPAIO; P. S. O microcrédito produtivo orientado no Brasil: um panorama da evolução do quadro regulatório, dos atores institucionais e de seu efeito na superação da pobreza. *Journal of Law and Regulation*, v. 2, n. 2, p. 47-104, 17 out. 2016.

SELA, Vilma M. *A atuação dos atores no processo de formação da agenda de inclusão financeira no Brasil*. 2017. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo). Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2017.

SERVET, Jean-Michel. Microcrédito. In: CATTANI, Antonio David *et al.* (Orgs.). *Dicionário internacional da outra economia*. Portugal: Almedina, 2009. p. 243-247.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS – Sebrae. *Relatório executivo Global Entrepreneurship Monitor 2018*. 2018. Disponível em: <<http://materiais.cer.sebrae.com.br/relatorio-executivo-gem-2018>>. Acesso em: 13 nov. 2019.

SILVA, Roberto Vilela de Moura; GÓIS, Silva Lúcia Spinola Góis. *As diferentes metodologias de microcrédito no mundo e no Brasil*. 2007. Disponível em: <http://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/metodologias_microcredito.pdf>. Acesso em: 21 set. 2019.

SOARES, Camila Mata Machado. *O microcrédito como instrumento de proteção social: uma análise comparativa de Brasil e Bolívia*. 2014. 127 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

TANAGUTI, Gustavo Takeshy. *Crédito entre imigrantes: experiências de tanomoshi-ko no bairro da Liberdade, São Paulo*. 2012. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/320694/mod_resource/content/1/Taniguti-Credito.entre.imigrantes.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2019.

TRINDADE, C. C. C. N. *Fazendo Gênero 10 – Desafios atuais dos feminismos. O dinheiro em poder delas: a prática de xitique na cidade de Maputo*. Seminário. 2013.

TRUJILLO, Verónica; NAVAJAS, Sergio. *Inclusión financiera en América Latina y el Caribe: datos y tendencias*. Edición especial para FOROMIC 2015. Fondo Multilateral de Inversiones, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington (Estados Unidos), 2015.

VIVERET, P. *Altermundialização*. In: CATTANI, Antonio David *et al.* (Orgs.). *Dicionário internacional da outra economia*. Portugal: Almedina, 2009. p. 11-15.

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

YUNUS, Muhammad. The Grameen Bank. *Scientific American*, Estados Unidos, 281, n. 5, p. 114-119, 1999. Disponível em: <www.jstor.org/stable/26058492>. Acesso em: 16 fev. 2020.

YUNUS, Muhammad; JOLIS, Alan. *O banqueiro dos pobres*. São Paulo: Editora Ática, 2006.

3) Qual é o seu cargo ou função na instituição?

- 01 – () Gerente
 02 – () Agente de crédito
 03 – () Assistente administrativo
 04 – () Presidente ou diretor
 05 – () Supervisor de crédito
 04 – () Outro. Qual?
 88 – () NR
 99 – () NS

3.1) Há quanto tempo o sr.(a) exerce este cargo/função nesta instituição?

4) Qual é o ano de criação desta instituição?

5) Esta instituição pratica ou já praticou o microcrédito? CONSIDERE MICROCRÉDITO O CRÉDITO OFERECIDO A PEQUENOS EMPREENDEDORES, COM UMA LINHA DE CRÉDITO ESPECÍFICA.

- () Pratica o microcrédito (vá para a questão 7)
 () Já praticou

6) Se já praticou, qual foi o período?

6.1) (Para quem já praticou) Por que esta instituição deixou de trabalhar com o microcrédito?

- () Alta inadimplência
 () Ausência de retorno financeiro para a instituição/lucratividade
 () Falta de pessoal técnico para oferecimento do microcrédito
 () Outro motivo: Citar:

(AGRADECER E ENCERRAR A ENTREVISTA)

INFORMAÇÕES BÁSICAS SOBRE A ATIVIDADE DE MICROCRÉDITO

7) Desde que ano esta instituição oferece a modalidade microcrédito em Minas Gerais:

8) A instituição está cadastrada junto ao Ministério do Trabalho para operação no PNMPO ?

- () Sim
 () Não

9) Perfil dos clientes – carteira ativa (PORCENTAGEM)		
Informação	Quantidade	
9.1) Sexo	Feminino:	Masculino:
9.2) Local de residência	Urbano:	Rural:
9.3) MEI:	Pessoa física:	Pessoa jurídica:
Total de clientes:		

10) Qual é o montante total da carteira ativa (em R\$) na modalidade microcrédito?

11) Qual é a participação de recursos públicos no *funding* desta organização em junho de 2018?

11.1) (APENAS PARA OSCIPs) Qual é a participação de recursos privados (doação) no *funding* desta organização, em junho de 2018?

12) Qual é o número total de funcionários que atuam diretamente com o microcrédito, exercendo os seguintes cargos/funções na instituição (se estiver respondendo por todas, considerar todas a filiais/pontos de apoio):

01 – Gerente:
 02 – Agente de crédito (considere aqui o agente como um profissional que se relaciona diretamente com os empreendedores no local onde é exercida a sua atividade):
 03 – Assistente administrativo:
 04 – Outro. Qual? Supervisor geral/Quantidade:

13) Em sua organização, os agentes de crédito recebem formação específica para o exercício da função?

01 – () Sim
 02 – () Não
 88 – () NR
 99 – () NS

13.1) Que tipo de formação?

() Gestão de negócios (administrativa, financeira, jurídica)
 () Metodologia de empréstimo utilizada pela instituição (grupo solidário, crédito individual)
 () Matemática financeira e negócios bancários
 () Negociação e vendas
 () Empreendedorismo
 () Outra: interno e em campo/visitas

13.2) Como é realizada a seleção dos agentes de microcrédito? Indicação e processo seletivo

13.3) Há alguma política de incentivo para a produtividade dos agentes de microcrédito?

01 – () Sim

02 – () Não

De que tipo?

14) Como é realizada a captação de recursos para a carteira de microcrédito?
(MARCAR MAIS DE UMA)

1 – () Cooperação internacional

2 – () Utilização de recursos próprios

3 – () Através de bancos comerciais

4 – () BNDES

OBS.:

5 – () BDMG

6 – () Caixa Econômica Federal/Banco do Brasil

7 – Outro. Qual?

15) A oferta de microcrédito para novos clientes está:

01 – () Ativa

02 – () Congelada

88 – () NR

99 – () NS

15.1) Por que está congelada?

01 – () Alta inadimplência

02 – () Problemas administrativos

03 – () Taxa de captação muito alta

04 – () Outro. Qual?

88 – () NR

99 – () NS

16) Comitês de crédito são colegiados, compostos por três ou mais pessoas da organização, que têm o objetivo de tomar decisões sobre a concessão de crédito, com base no levantamento socioeconômico do empreendedor e na política de crédito da organização. Esta organização pratica o comitê de crédito?

01 – () Sim

02 – () Não

16.1) Com que frequência?

01 – () A cada duas semanas

02 – () Uma ou mais vezes por semana

03 – () Quando for necessário

04 – () Outro. Qual?

88 – () NR

99 – () NS

16.2) Por que a instituição não pratica o comitê de crédito?

PRODUTOS E METODOLOGIA APLICADA

17) Dos tipos de produtos abaixo, QUAL é o montante máximo (EM REAIS) liberado por cliente, na modalidade microcrédito:

01 – Crédito para capital fixo (reforma/equipamentos):

02 – Crédito para capital de giro:

03 – Custeio e investimento agrícola:

04 – Outro. Qual?/Montante

18) Dos tipos de produtos que irei citar, informe a taxa de juros aplicada a cada um deles:

18.1) Crédito para capital fixo (reforma/equipamentos):

Mínimo:

Máximo:

18.2) Crédito para capital de giro:

Mínimo:

Máximo:

OBS.:

18.3) Crédito para custeio e investimento agrícola:

Mínimo:

Máximo:

18.4) Outro. Qual?

Mínimo:

Máximo:

19) Com relação ao microcrédito produtivo, é exigida que tipo de garantia para o crédito individual?

01 – () Nenhuma

02 – () Avalista

19.1) Qual deve ser o montante da renda comprovada sobre o valor da parcela?

03 – () Penhor

19.2) Quantas vezes o valor do bem deve ser maior que o valor do crédito?

04 – Outro tipo de garantia. Qual?

20) A instituição autoriza o estabelecimento de contratos de microcrédito com pessoas físicas ou jurídicas com alguma restrição cadastral ao crédito (com registro no Serasa, SPC, Cadin ou cartórios)?

01 – () Sim

02 – () Não

21) De sua carteira ativa, referente ao microcrédito produtivo, qual é o total de clientes atendidos com crédito individual?

22) A metodologia de grupos solidários compreende o empréstimo para grupos de empreendedores, de três a sete pessoas, que se responsabilizam conjuntamente pelo valor total do crédito concedido. Não há exigência de garantias reais, sendo que as relações entre as pessoas e a confiança são mecanismos que atuam para a pontualidade dos pagamentos.

01 – () Sim

02 – () Não

88 – () NR

99 – () NS

22.1) Qual é o número de grupos solidários atualmente em funcionamento?

22.2) Qual o número de membros por grupo?

Mínimo:

Máximo:

() Não há limites mínimo ou máximo

22.3) De sua carteira ativa, referente ao microcrédito produtivo, qual é o total de clientes atendidos com o grupo solidário?

<p>23) Qual é o principal motivo para não praticar o grupo solidário?</p> <p>01 – () Não interessa à instituição 02 – () Os clientes não confiam 03 – () Tentamos, mas não deu certo. Por quê? 04 – () Outro. Qual? 88 – () NR 99 – () NS</p>
<p>24) Qual é o percentual geral de inadimplência (incluindo todos os produtos)?</p>
<p>25) Qual é a taxa de inadimplência nos seguintes tipos de produtos?</p> <p>01 – Crédito individual: 02 – Crédito para grupo solidário: 88 – () NR 99 – () NS</p>
<p>26) A organização adota alguma sanção ao empreendedor em caso de atraso do pagamento das prestações?</p> <p>01 – () não adota 02 – () adota 88 – () NR 99 – () NS</p> <p>26.1) Se adota, qual(is)?</p> <p>01 – () aumento da taxa de juros para próximos empréstimos 02 – () redução do montante de crédito para próximos empréstimos 03 – () não renovação do contrato 04 – () Outra. Qual? Juros de mora no boleto</p>
<p>27) Marque, em ordem de importância, as três principais formas de captação de clientes (1ª, 2ª e 3ª).</p> <p>1 – Visita aos clientes 2 – Indicação de outros clientes da organização 3 – Divulgação por meio de outras instituições locais 4 – Panfletagem 5 – Rádio/TV 6 – Internet 7 – Balcão da organização 8 – Outra. Qual?</p>
<p>28) A instituição realiza atividades de formação e orientação/acompanhamento ao cliente que acessa o microcrédito?</p> <p>01 – () Sim 02 – () Não</p>

28.1) Que tipo de atividades são desenvolvidas:

- 01 – () Visita aos clientes
- 02 – () Orientação/acompanhamento por telefone
- 03 – () Palestras
- 04 – () Cursos
- 05 – () Oficinas
- 06 – () Cursos e orientações em plataformas digitais
- 07 – () Outra. Qual?

28.2) Em média, quantas visitas (*in loco*) são realizadas aos clientes após a liberação do microcrédito até o encerramento do contrato?

- 01 – () Nenhuma
- 02 – () Uma visita
- 03 – () Duas
- 04 – () Três
- 05 – () Mais de três a cinco
- 06 – () Mais de cinco
- 88 – () NR
- 99 – () NS

ANÁLISE DE REDES SOCIAIS

29) Nos últimos três anos, a instituição já contratou profissionais de outras instituições com atuação no mercado de finanças? De quais instituições (citar o nome da instituição)?

- 01 – Gerente:
- 02 – Agente de crédito:
- 03 – Assistente administrativo:
- 04 – Outro. Qual? /Instituição: Gerentes
- 05 – Não contratou
- 88 – () NR
- 99 – () NS

30) Considerando o produto “microcrédito produtivo”, cite até cinco organizações (públicas ou privadas) com as quais sua organização se relacionou nos últimos 12 meses (junho/2017 a junho/2018) para:

- a) Captação de recursos:
- b) Captação de clientes/divulgação do negócio:
- c) Treinamento/orientação metodológica para seus funcionários:
- d) Parceria para orientação técnica aos empreendedores:

e) Informações sobre microcrédito (mercado, legislação, outras):

31) Nome:

32) Telefone para contato:

33) E-mail:

Anexo 2**Roteiro de Entrevistas em Profundidade**

IDENTIFICAÇÃO:

() Organização _____ Respondente/Cargo: _____

() Profissional _____

1. O MERCADO NA BOLÍVIA E NA AMÉRICA LATINA

1.1. O que é considerado microcrédito na Bolívia? Quais produtos são oferecidos nesta modalidade?

1.2 O foco desta pesquisa é o microcrédito produtivo, ou sejam o crédito destinado à microempreendedores populares, formais e informais, para o financiamento de suas atividades produtivas. Quais são os produtos oferecidos nesta modalidade nas organizações associadas?

1.3 Os clientes do microcrédito produtivo acessam outras modalidades de microcrédito?

1.4 Qual é a taxa média de juros praticada para o microcrédito?

1.5 Fale sobre o perfil dos clientes.

1.6 Como você avalia o contexto boliviano atual para a operação do microcrédito?

1.7 Quais foram os avanços e quais são os desafios ou dificuldades na operação do microcrédito na Bolívia?

1.8 O que você tem a dizer sobre a sustentabilidade do negócio de microcrédito nas organizações de microfinanças associadas à sua organização?

1.9 Como você diria que deve se comportar o mercado de microcrédito na AL nos próximos anos (5 anos)?

1.10 O que você considera necessário melhorar para a ampliação do mercado de microcrédito na América Latina?

1.11 A que aspectos você atribui o sucesso das operações de microcrédito nas instituições associadas?

1.12 Você conhece o trabalho de outras organizações exemplares na AL em termos de microcrédito? Qual (is)? Na sua opinião a que se deve seu sucesso?

2. METODOLOGIA E ESTRUTURA DAS IMF's

2.1 Fale sobre a metodologia utilizada nas organizações associadas para a operacionalização do microcrédito?

2.2 Como é o processo de captação de clientes pelas organizações de microfinanças, para o produto microcrédito?

2.3 Quais as exigências das organizações, no que se refere aos clientes, para a contratação do microcrédito?

2.4 Como é o processo de avaliação de risco dos clientes?

2.5 Há algum tipo de acompanhamento do cliente após a contratação de microcrédito? De que tipo?

2.6 Como é a estrutura operacional dessas organizações? De profissionais elas dispõem?

2.7 Como você percebe a utilização de novas tecnologias (novos canais de acesso) na operacionalização do microcrédito, tendo em conta a necessidade de baixar os custos operacionais dessas atividades?

3. CONHECIMENTO SOBRE O BRASIL

3.1 Você conhece o mercado brasileiro, em termos de microcrédito? Como você percebe a dinâmica deste mercado?

ANEXO 3

**Ocupações na economia popular por código de ocupação e grupo,
segundo CBO Domiciliar**

Grupo 1 – Agropecuária, caça, pesca e extrativismo	Código de ocupação	f	%
Agricultores e trabalhadores qualificados em atividades da agricultura (exclusive hortas, viveiros e jardins)	6111	205.053	37,0
Criadores de gado e trabalhadores qualificados da criação de gado	6121	158.606	28,6
Trabalhadores elementares da agricultura	9211	74.381	13,4
Agricultores e trabalhadores qualificados no cultivo de hortas, viveiros e jardins	6112	57.764	10,4
Trabalhadores elementares da pecuária	9212	30.631	5,5
Trabalhadores florestais elementares	9215	6.159	1,1
Trabalhadores elementares da jardinagem e horticultura	9214	6.036	1,1
Avicultores e trabalhadores qualificados da avicultura	6122	5.379	1,0
Trabalhadores elementares da agropecuária	9213	3.789	0,7
Pescadores	6225	3.258	0,6
Produtores e trabalhadores qualificados de exploração agropecuária mista	6130	2.215	0,4
Agricultores e trabalhadores qualificados de cultivos mistos	6114	544	0,1
Apicultores, sericultores e trabalhadores qualificados da apicultura e sericultura	6123	103	0,0
TOTAL		553.918	100,0

Grupo 2 – Comércio e serviços	Código de ocupação	f	%
Comerciantes de lojas	5221	178.635	22,1
Vendedores a domicílio	5243	125.687	15,5
Cabeleireiros	5141	118.823	14,7
Especialistas em tratamento de beleza e afins	5142	118.807	14,7
Cozinheiros	5120	38.893	4,8

Vendedores não classificados anteriormente	5249	31.694	3,9
Atendentes de bar	5132	28.187	3,5
Vendedores ambulantes (exclusive de serviços de alimentação)	9520	21.955	2,7
Balconistas e vendedores de lojas	5223	21.386	2,6
Classificadores de resíduos	9612	20.979	2,6
Vendedores de quiosques e postos de mercados	5211	12.271	1,5
Cuidadores de crianças	5311	10.637	1,3
Outras ocupações elementares não classificadas anteriormente	9629	9.576	1,2
Vendedores ambulantes de serviços de alimentação	5212	9.324	1,2
Lavadores de veículos	9122	9.104	1,1
Ajudantes de cozinha	9412	7.951	1,0
Vendedores por telefone	5244	5.511	0,7
Lavadeiros de roupas e passadeiras manuais	9121	5.395	0,7
Guardas de segurança	5414	5.385	0,7
Trabalhadores de limpeza de interior de edifícios, escritórios, hotéis e outros estabelecimentos	9112	5.177	0,6
Trabalhadores ambulantes dos serviços e afins	9510	4.707	0,6
Garçons	5131	4.588	0,6
Caixas e expedidores de bilhetes	5230	4.469	0,6
Balconistas dos serviços de alimentação	5246	4.329	0,5
Cuidadores de animais	5164	2.196	0,3
Preparadores de comidas rápidas	9411	1.907	0,2
Pessoas que realizam várias tarefas	9622	924	0,1
Mensageiros, carregadores de bagagens e entregadores de encomendas	9621	670	0,1
Porteiros e zeladores	5153	501	0,1
Coletores de lixo e material reciclável	9611	72	0,0
Guias de turismo	5113	69	0,0
TOTAL		809.807	100,0

Grupo 3 – Fabricação artesanal, construção civil e indústria	Código de ocupação	f	%
Pedreiros	7112	228.989	23,6
Condutores de automóveis, táxis e camionetes	8322	111.422	11,5
Padeiros, confeitadores e afins	7512	59.075	6,1
Trabalhadores elementares da construção de edifícios	9313	51.081	5,3
Condutores de caminhões pesados	8332	42.311	4,4
Pintores e empapeladores	7131	40.833	4,2
Mecânicos e reparadores de veículos a motor	7231	38.827	4,0
Artesãos de tecidos, couros e materiais semelhantes	7318	38.115	3,9
Alfaiates, modistas, chapeleiros e peleteiros	7531	37.418	3,9
Chapistas e caldeireiros	7213	27.369	2,8
Eletricistas de obras e afins	7411	22.346	2,3
Costureiros, bordadeiros e afins	7533	20.162	2,1
Trabalhadores da pasteurização do leite e fabricação de laticínios e afins	7513	20.080	2,1
Carregadores	9333	19.736	2,0
Marceneiros e afins	7522	18.847	1,9
Condutores de motocicletas	8321	17.239	1,8
Mecânicos e ajustadores eletricitas	7412	13.305	1,4
Operadores de máquinas de costura	8153	13.279	1,4
Artesãos de pedra, madeira, vime e materiais semelhantes	7317	11.417	1,2
Soldadores e oxicortadores	7212	9.547	1,0
Operadores de máquinas para elaborar alimentos e produtos afins	8160	8.622	0,9
Carpinteiros	7115	7.462	0,8
Condutores de ônibus e bondes	8331	6.508	0,7
Operadores de máquinas agrícolas e florestais móveis	8341	6.257	0,7
Magarefes e afins	7511	5.836	0,6
Instaladores e reparadores em tecnologias da informação e comunicações	7422	5.759	0,6
Outros trabalhadores qualificados e operários da construção	7119	5.634	0,6

não classificados anteriormente			
Bombeiros e encanadores	7126	5.450	0,6
Lustradores	7132	4.416	0,5
Vidraceiros	7125	4.131	0,4
Mecânicos e reparadores em eletrônica	7421	4.012	0,4
Reguladores e operadores de máquinas-ferramentas	7223	3.941	0,4
Gesseiros	7123	3.827	0,4
Artesãos não classificados anteriormente	7319	3.738	0,4
Mecânicos e reparadores de máquinas agrícolas e industriais	7233	3.688	0,4
Telhadores	7121	3.617	0,4
Condutores de veículos e máquinas de tração animal	9332	3.322	0,3
Operadores de máquinas de movimentação de terras e afins	8342	3.320	0,3
Sapateiros e afins	7536	3.247	0,3
Polidores de metais e afiadores de ferramentas	7224	2.607	0,3
Impressores	7322	2.547	0,3
Montadores não classificados anteriormente	8219	2.508	0,3
Reparadores de bicicletas e afins	7234	2.376	0,3
Tapeceiros, colchoeiros e afins	7534	2.141	0,2
Ferramenteiros e afins	7222	1.940	0,2
Aplicadores de revestimentos cerâmicos, pastilhas, pedras e madeiras	7122	1.887	0,2
Trabalhadores qualificados da preparação da confecção de roupas	7532	1.843	0,2
Construtores de casas	7111	1.671	0,2
Operadores de máquinas para fabricação de calçados e afins	8156	1.543	0,2
Joalheiros e lapidadores de gemas, artesãos de metais preciosos e semipreciosos	7313	1.358	0,1
Operadores de máquinas para fabricar produtos de borracha	8141	1.301	0,1
Operadores de máquinas de branqueamento, tingimento e limpeza de tecidos	8154	1.289	0,1
Trabalhadores da conservação de frutas, legumes e similares	7514	1.190	0,1
Empacotadores manuais	9321	1.167	0,1
Ceramistas e afins (preparação e fabricação)	7314	1.006	0,1

Montadores de estruturas metálicas	7214	970	0,1
Trabalhadores elementares de obras públicas e da manutenção de estradas, represas e similares	9312	930	0,1
Trabalhadores qualificados da preparação do fumo e seus produtos	7516	844	0,1
Fumigadores e outros controladores de pragas e ervas daninhas	7544	829	0,1
Redatores de cartazes, pintores decorativos e gravadores	7316	822	0,1
Operadores de máquinas de lavar, tingir e passar roupas	8157	739	0,1
Condutores de veículos acionados a pedal ou a braços	9331	614	0,1
Confeccionadores e afinadores de instrumentos musicais	7312	455	0,1
Encadernadores e afins	7323	454	0,1
TOTAL		969.216	100,0