

Microcrédito: Uma Alternativa de Política Pública Local de Crédito Produtivo para o Micro e Pequeno Empreendedor

Autoria: André Bezerra Cavalcante

RESUMO

Este estudo tem o objetivo de realizar uma descrição e análise do programa de microcrédito em desenvolvimento, desde maio de 1998, no Município de Santo André (SP). Pretendeu-se verificar a possibilidade de um programa de microcrédito constituir-se como uma alternativa viável de política de financiamento com capacidade de ampliar as oportunidades para realização de negócio dos pequenos empreendedores formais e informais no contexto local. A pesquisa foi elaborada a partir de uma análise de programas de microcrédito existentes no Brasil e no mundo e dos paradigmas teóricos que norteiam esta área do conhecimento, focando-se na dificuldade de acesso ao crédito produtivo do micro e pequeno empreendedor formal e informal. O microcrédito foi entendido como uma alternativa viável de política pública de geração de emprego e renda, constituindo-se como proposta capaz de ampliar as oportunidades para realização de negócio dos microempreendimentos.

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, observa-se uma manutenção da taxa de desemprego em nível preocupante e conseqüente crescimento do setor informal da economia no Brasil. Esse quadro socioeconômico é delineado por MATTOSO (2000):

Na década de 90 o desempenho do mercado de trabalho brasileiro foi desastroso. As aberturas comercial e financeira indiscriminadas, os elevados juros, as privatizações e a sobrevalorização do real favoreceram a ocorrência do mais baixo crescimento econômico do Brasil no século XX, em meio à desestruturação da produção e do emprego doméstico. Neste quadro, as taxas de desemprego mais que dobraram (atingindo um em cada cinco trabalhadores das grandes cidades), foram queimados mais de três milhões de empregos formais e a informalidade e a precarização das condições de trabalho alcançou cerca de dois em cada cinco trabalhadores. (MATTOSO, 2000, p. 10).

Neste cenário são constituídos pequenos empreendimentos formais e informais que visam garantir renda e ocupação para um grande contingente de pessoas. Elas canalizam seus recursos e conhecimentos no desenvolvimento de seu negócio, porém encontram muitas dificuldades de ordem financeira-administrativa para crescer e se manter no mercado. Deve-se atentar que esses pequenos empreendimentos “podem ser reconhecidos como empresas, visto que investem, correm riscos e visam ao lucro.” (KWITKO, 1997, p. 35).

A dificuldade de acesso ao crédito no sistema financeiro tradicional para a constituição de capital de giro é um dos principais motivos pelo qual boa parte dos empreendimentos de pequeno porte encerre prematuramente suas atividades, conforme detectou a Pesquisa Fatores Condicionantes e Taxa de Mortalidade de Empresas, realizada pelo Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequena Empresa (SEBRAE), entre agosto de 1998 e junho de 1999.

A pesquisa do SEBRAE foi realizada em 13 estados brasileiros com micro, pequenas e médias empresas e procurou identificar as causas do fechamento das empresas nacionais, admitindo mais de uma resposta para detectar os motivos do encerramento das atividades das empresas. Com 42% das indicações, a falta de capital de giro foi o elemento que mais contribuiu para o encerramento de atividades empresariais.

Esta necessidade de capital de giro - que muitas vezes não pode ser satisfeita no sistema financeiro tradicional, que alega elevados custos operacionais e financeiros para controlar os financiamentos aos pequenos empreendedores -, multiplica-se para a grande maioria dos empreendedores, como observado na pesquisa do SEBRAE.

Dentro desse cenário socioeconômico, o programa de microcrédito pode ser considerado como uma alternativa viável de política pública de geração de emprego e renda ao oferecer financiamento para atender a necessidade de crédito produtivo dos pequenos empreendedores formais e informais.

Para BRAGA e TONETO (1999, p. 16), as instituições de microcrédito vêm atuando exatamente nos setores discriminados pelo sistema financeiro tradicional. Com esse apoio, os pequenos empreendimentos são viabilizados e dinamizados, podendo inclusive ampliar as oportunidades para realização de negócio dos empreendedores formais e informais no contexto local.

No Brasil, a importância do financiamento aos micro e pequenos empreendedores formais e informais justifica-se pelos seguintes motivos: grande quantidade de estabelecimentos de pequeno porte; crescimento do setor informal da economia; crescimento do desemprego e dificuldade de acesso ao crédito produtivo.

Segundo o IBGE, os microempreendimentos eram, em 1995, cerca de 75% dos estabelecimentos existentes no país, ressalta-se que a maior parte encontrava-se na informalidade. Salienta-se que pela própria dinâmica produtiva, esses empreendimentos, de um modo geral, utilizam significativa quantidade de mão-de-obra, pois seus métodos produtivos usam pouca tecnologia, constituindo-se, portanto, numa alternativa concreta para o problema do crescente desemprego.

Na condição de informal, a grande maioria dos microempreendedores, ou seja, aqueles estabelecimentos em que “a empresa sou eu” ficam praticamente excluídos do sistema bancário tradicional. Estes “sem-crédito formal” acabam recorrendo aos agiotas que normalmente cobram juros superiores aos praticados no sistema bancário tradicional. A consequência disso é a queda da renda do empreendedor e, em último caso, a inviabilidade de seu negócio.

METODOLOGIA

A hipótese básica do estudo é de que há uma associação entre a obtenção do microcrédito e o aumento do faturamento e/ou renda do micro e pequeno empreendedor formal e informal dentro do contexto local. Em outras palavras, com o acesso ao crédito produtivo o micro e pequeno empreendedor formal e informal tem uma maior possibilidade de ampliar as oportunidades de realização de negócio de seu empreendimento e consequentemente aumentar seu faturamento e/ou renda. Para efetuar a verificação dessa hipótese foi selecionada a experiência do programa de microcrédito do Município de Santo André (SP).

A primeira etapa deste trabalho consistiu na formulação de um referencial teórico abrangente sobre os programas de microcrédito e seus impactos em micro e pequenos empreendedores formais e informais que atuam no nível local. OTERO e RHYNE (1994, p. 97) fazem a sistematização, caracterização e avaliação de programas de microcrédito através de casos ocorridos na África, Ásia e América Latina. Como a realidade e as características dos programas de microcrédito diferem de país para país, o referencial teórico desenvolvido naquele estudo foi complementado e ajustado à realidade nacional com os estudos de BRAGA

e TONETTO (1999), SANTIAGO (1997), ROSA (1998), SILVA e OLIVIO (1997) e

Para a literatura sobre o tema, microcrédito significa empréstimo de pequeno montante ofertado com um mínimo de burocracia por canais de distribuição não convencionais aos pequenos empreendedores formais e informais. Este conceito foi adaptando-se conforme as experiências se desenvolviam em cada local do mundo, porém, o aspecto comum é que o microcrédito representa a democratização do crédito produtivo, ou seja, torna o crédito mais acessível ao micro e pequeno empreendedor. Suas principais características são:

- Valor: empréstimos de valores pequenos ou até muito pequenos;
- Público-alvo: famílias de baixa renda e microempreendedores formais e informais;
- Utilização: para incrementar o microempreendimento ou até para uso comunitário em saúde, educação e habitação;
- Prazos: flexíveis às condições do público-alvo local;
- Formas de garantia: adaptadas às possibilidades do cliente, que pode se utilizar de avalista, alienação do bem ou do aval solidário, cuja garantia é oferecida por um grupo que mantém certo relacionamento e interação.

Para demarcar as características do público-alvo dos programas de microcrédito - o micro e pequeno empreendedor formal e informal que geralmente não tem acesso ao crédito no sistema financeiro tradicional -, foram utilizadas as definições já adotadas pelos próprios programas de microcrédito nacionais e por ROSA (1998), BRAGA e TONETTO (1999), GUIMARÃES e MAGALHÃES (1997) que destacam os seguintes aspectos:

- Domínio sobre o trabalho que realiza;
- Baixa escolaridade;
- Ausência de registros financeiros e contábeis do microempreendimento;
- Ausência de separação clara entre as finanças do negócio e da família;
- Suposição de que o crédito vai solucionar todos os seus problemas;
- Existência de dívida;
- Disponibilidade de um mínimo de capital fixo;
- Utilização de poucos trabalhadores, de um modo geral, familiares e assalariados não registrados;
- Manutenção de uma relação mínima, ou seja, muito restrita, com as instituições financeiras formais;
- Sobrevivência quase que exclusivamente com a renda do microempreendimento.

Percebe-se que os microempreendedores têm grande carência de crédito para alavancar ou mesmo garantir a manutenção de seu negócio. Como o sistema financeiro tradicional tende a excluí-los do acesso ao crédito, a alternativa mais viável aos microempreendedores é obter financiamentos junto às instituições de microcrédito, que devem adaptar e agilizar os procedimentos às necessidades de seus potenciais clientes.

As instituições de microcrédito procuram utilizar tecnologias apropriadas que garantam baixos custos de administração e operacionalização. Como consequência, sua estrutura de pessoal, apesar de ser reduzida, deve possuir agilidade para realizar as operações financeiras e atender seu público-alvo. Destaca-se a função do Agente de Crédito, cujas atividades de prospecção e conquista de novos clientes e de análise de crédito, quando realizadas corretamente, ajudam a garantir a auto-sustentabilidade financeira do programa de microcrédito. A auto-sustentabilidade, ou seja, uma geração de receitas superior às despesas e ao retorno dos recursos concedidos, ocasiona a expansão da base de clientes, a ampliação do programa de geração de emprego e renda e pode eliminar qualquer tipo de subsídio existente.

A etapa seguinte do desenvolvimento do trabalho iniciou-se com uma aproximação junto ao Banco do Povo de Santo André, onde foi possível apreender a metodologia de financiamento aos microempreendedores e a configuração institucional adotada. A partir disso, foi iniciada a coleta de dados e informações sobre o Município de Santo André (SP) e de seu programa de microcrédito e, também, a realização das entrevistas com diversos atores sociais participantes do programa de microcrédito, ou seja, gestores públicos, gerentes e agentes de crédito do programa de microcrédito andreense e microempreendedores. A intenção foi avaliar as necessidades dos empreendedores, os critérios de seleção de clientes e a estratégia de concessão de crédito adotada pelo Banco do Povo de Santo André. A realização das entrevistas foi uma fase importante tanto em relação às informações obtidas como no processo de reelaborar e reestruturar a formulação da hipótese básica, previamente definida.

Durante o trabalho foi permitido o acesso aos questionários e resultados obtidos na Pesquisa com os Clientes do Banco do Povo de Santo André, cuja análise foi possível com a utilização do software de análise estatística Statistical Package for Social Science (SPSS) for Windows, levando-se em consideração a hipótese previamente formulada no desenvolvimento desta dissertação.

A Pesquisa com os Clientes do Banco do Povo de Santo André foi conduzida pela equipe técnica do Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM), que aplicou o questionário de perguntas aos empreendedores formais e informais vinculados ao programa de microcrédito, com os objetivos de avaliar a qualidade dos serviços oferecidos aos clientes e melhorar o seu desempenho.

Foi definida uma amostra representativa de 150 micro e pequenos empreendedores formais e informais que obtiveram o financiamento, a fim de aplicar o questionário apropriado, entre os meses de março e maio de 2000. A seleção dos clientes foi feita de acordo com procedimentos probabilísticos de amostragem para extrair uma amostra que refletisse corretamente a variação existente na população de 578 clientes do programa de microcrédito andreense.

O questionário de pesquisa continha um total de 16 questões de múltipla escolha e 3 perguntas abertas, que foram divididas em 5 blocos: descrição do cliente, situação de seu empréstimo, destino dos recursos solicitados, avaliação do desempenho do empreendimento depois do empréstimo e a opinião do cliente sobre o atendimento oferecido pelo Banco do Povo de Santo André.

O mesmo questionário de pesquisa e o cadastro dos clientes do Banco do Povo de Santo André permitiram observar as características e necessidades dos usuários do programa de microcrédito andreense como: escolaridade, nível de capacitação, área de atuação, necessidades de financiamento e problemas com inadimplência.

Os dados obtidos nessa pesquisa foram utilizados neste trabalho com o objetivo de verificar a possível dinamização dos negócios do microempreendedor formal e informal a partir da obtenção do empréstimo junto ao Banco do Povo de Santo André.

Para efetuar a verificação foram definidas as variáveis independentes e dependentes. A obtenção do crédito junto ao Banco do Povo de Santo André foi definida como a variável independente, ou seja, a que tem um papel de preparador e causador. Como variável dependente, que assume o papel de subordinada, considerou-se a variação (aumento e/ou manutenção e diminuição) dos quesitos venda, produção, custo, renda mensal, despesa com juros e o número de empregos remunerados informados pelos clientes entrevistados.

A possibilidade de haver uma associação entre as variáveis, ou seja, a variável independente (obtenção do microcrédito) exercer efeito positivo sobre as variáveis dependentes (vendas, produção, renda mensal e número de empregados) permitiria avaliar se os programas de microcrédito podem ser alternativas viáveis de política pública de geração de emprego e renda capaz de ampliar as oportunidades de realização de negócios dos micro e pequenos empreendimentos formais e informais que atuam no contexto local.

É possível generalizar algumas das conclusões obtidas nesta dissertação, se levar em consideração que a experiência do programa de microcrédito em andamento no Município de Santo André (SP) possui características semelhantes às de outras instituições brasileiras de microcrédito, como a metodologia de concessão de crédito e a configuração institucional, que permite independência da ingerência do poder público municipal.

HISTÓRICO DO MICROCRÉDITO: O GRAMEEN BANK

Muhammad Yunus, idealizador do programa de microcrédito em andamento em Bangladesh, o Grameen Bank, relata um dos muitos casos de dependência do produtor em relação ao fornecedor de matéria-prima. O professor Yunus, influenciado por grande noção de solidariedade humana, concluiu que havia necessidade de romper com aquele “ciclo vicioso” gerador de cada vez mais pobreza. Uma das possibilidades de aumentar a renda do produtor seria fornecer-lhe um empréstimo em condições apropriadas às suas necessidades financeiras, ou seja, sem garantias reais, o mínimo de burocracia e juros competitivos. Enfim, o microcrédito teria um poder de transformação social, ao permitir romper o “ciclo vicioso” e iniciar um ciclo virtuoso, ao possibilitar a ampliação das oportunidades de realizar negócios e, conseqüentemente, permitir o aumento da renda daquela microempreendedora. No entanto, era impossível para os artesãos de Bangladesh conseguirem empréstimos junto às instituições financeiras tradicionais.

Ressalta-se que Bangladesh é um país asiático com cerca de 127,7 milhões de habitantes, conforme Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/2001, com um território 50 vezes menor que o do Brasil e com renda per capita de 280 dólares. Em termos comparativos, Bangladesh ocupa a 150ª posição no Índice de Desenvolvimento Humano, enquanto o Brasil, a 74ª posição.

Assim, o passo seguinte do professor Yunus foi negociar empréstimos junto a um banco da cidade em nome da população pobre de Bangladesh, oferecendo-se como fiador. A partir dessa iniciativa ele daria início a fase experimental para a criação de uma instituição pioneira voltada para a concessão de pequenos empréstimos à população pobre, especialmente, às mulheres. Essa experiência possibilitou perceber duas situações fundamentais: os microempreendedores, por mais pobres que fossem, pagavam seus empréstimos; e o impacto da iniciativa sobre as famílias participantes era muito positivo.

A ação prosperou tanto que deu origem, em 1978, ao Grameen Bank que hoje em dia empresta um total de 2,4 bilhões de dólares em microcréditos para cerca de 2,3 milhões de empreendedores de pequeno porte, que vão ampliando as oportunidades de realização de negócios. Os princípios, a filosofia da atuação e as estratégias para garantir o retorno dos valores emprestados foram aprimorados na prática durante longos anos de gestação e atuação do Grameen Bank. Com adaptações locais, este modelo foi adotado em diversos países, inclusive no Brasil.

A estratégia desenvolvida pelo Grameen Bank para reduzir a desigualdade social foi apoiar a capacidade produtiva dos empreendedores populares para que eles possam gerar seus

rendimentos. Mas para liberar o potencial produtivo dos microempreendedores é indispensável que eles tenham crédito para desenvolverem seus pequenos negócios, por mais micro e informais que sejam. Portanto, desde o início da década de 70, o professor Yunus percebeu que o modo mais efetivo para se promover a inclusão social era estimular a capacidade produtiva dos microempreendedores.

MICROCRÉDITO NO BRASIL: AS PRIMEIRAS EXPERIÊNCIAS

No Brasil, as primeiras iniciativas de programas de crédito para pequenos empreendedores formais e informais aconteceram nos anos 70 com o apoio técnico da ACCION Internacional. Em julho de 1973, a Northeast Union for Assistance to Small Organizations (UNO), cujo Conselho Diretivo era formado por dirigentes empresariais das áreas bancária, industrial e comercial e por representantes da Administração Pública local, começou a operar na Cidade de Recife (PE). Era uma instituição civil sem fins lucrativos com o objetivo de criar um programa de crédito e de capacitação para pequenos empreendedores principalmente os de baixa renda, conforme descreve SCHREIBER (1976):

The principal objective of the program is to develop a model which will demonstrate that the channeling of credit to small enterprises, combined with technical assistance and training, is an efficient way to improve the economic and social conditions of low-income populations in the cities and subsequently in the interior communities of the Brazilian Northeast. (SCHREIBER, 1976, p.11)

Para SCHREIBER (1976), os resultados da Northeast Union for Assistance to Small Organizations (UNO), na sucursal de Recife (PE), até março de 1976, foram considerados significativos pelo então Diretor Executivo da ACCION International, John C. Hammock: 1,3 mil clientes haviam recebido cursos de capacitação, um total de 870 mil dólares foram emprestados para 595 clientes, com uma taxa de inadimplência de 0,4%. No ano de 1976, a experiência foi expandida para Salvador (BA) e posteriormente para cidades no Sul do Brasil.

Não é foco deste artigo analisar os fatores que desencadearam a crise no programa de microcrédito da Northeast Union for Assistance to Small Organizations (UNO) e ocasionaram o encerramento de suas atividades. Porém, entre aquelas experiências iniciais de microcrédito e as desenvolvidas atualmente, há diferenças importantes na concepção e metodologia de concessão de apoio financeiro aos pequenos empreendedores, como descreve GUIMARÃES e MAGALHÃES (1997):

Aquela época [anos 70], tais ações visavam apoiar iniciativas de organizações não-governamentais que atuavam junto a populações carentes. Os programas não possuíam um foco definido de ação e, muito menos, uma estratégia própria de concessão de crédito. Em decorrência, as instituições que operavam os empréstimos, via de regra, não resistiram ao processo de descapitalização e às mudanças no quadro político-econômico. Pode-se dizer que a natureza dessas ações era muito mais assistencialista do que de fomento à produção. (GUIMARÃES e MAGALHÃES, 1997, p.34)

A experiência técnica adquirida pela ACCION Internacional na Northeast Union for Assistance to Small Organizations (UNO) foi importante para a implementação, em 1986, de um projeto para apoiar atividades econômicas informais de mulheres e famílias de baixa renda em áreas periféricas de Porto Alegre (RS). Em 1987, com o apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), foi constituída uma entidade civil sem fins lucrativos: o Centro Ana Terra, que posteriormente daria origem ao Centro de Apoio aos Pequenos

Empreendimentos (CEAPE-RS), que exerceu papel importante para instituir e aprimorar a sistemática de concessão de crédito e de grupos de fiança solidária atualmente usados pelos programas de microcrédito no Brasil.

Os programas de microcrédito atuais têm como foco facilitar o acesso dos microempreendedores ao crédito produtivo, visando ampliar as suas condições de produção, comercialização e prestação de serviços. Atualmente, a sistemática de concessão de crédito adota procedimentos operacionais e financeiros para preservar a saúde financeira do programa, por meio do retorno dos recursos concedidos, ou seja, o empréstimo deve ser concedido mediante a perspectiva de seu retorno, acrescido de juros. Com isso, pode-se alcançar a auto-sustentabilidade do programa de microcrédito.

A partir da iniciativa do Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos (CEAPE/RS) surgiram mais outros 12 Centros similares em 13 estados brasileiros, que juntos formam a Federação Nacional de Apoio aos Pequenos Empreendimentos (FENAPE). Até o primeiro semestre de 2001, a rede CEAPE em todo o Brasil concedeu 36,6 mil créditos, com valor médio de 918 reais e valor total de cerca de 33,5 milhões de reais, a 26,3 mil microempreendedores.

Em 1995, a Prefeitura de Porto Alegre (RS) criou, com apoio do governo estadual, iniciativa privada e da sociedade civil, a Instituição Comunitária de Crédito Portosol (Portosol), oferecendo microcrédito típico com garantia de aval solidário e também financiamentos para empreendimentos maiores que exigem formas de garantia mais reais. Até 2001, o Portosol já havia emprestado cerca de 33,7 milhões de reais, no valor médio de 1,4 mil reais, em mais de 23,5 mil operações.

O CrediAmigo, da Central de Microcrédito do Nordeste (iniciativa do Banco do Nordeste do Brasil) é outro programa em andamento que, até dezembro de 2001, já emprestou 440 milhões de reais a mais de 85 mil microempreendedores, em créditos no valor médio de 734 reais. Este programa atende 652 municípios distribuídos na Região Nordeste do Brasil e na parte Norte dos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo. Há uma total de 164 agências e cerca de 800 assessores de crédito, que atendem os clientes e os orientam na gestão de seu negócio.

O programa de microcrédito desenvolvido pela Secretaria de Estado do Emprego e Relações do Trabalho do Estado São Paulo, o Banco do Povo Paulista - Fundo de Investimentos de Crédito Produtivo Popular, constituído exclusivamente com recursos orçamentários dos governos estadual e municipais, já emprestou 16 milhões de reais a mais de 51 mil pessoas, em aproximadamente 130 unidades espalhadas pelo Estado de São Paulo.

O BANCO DO POVO DE SANTO ANDRÉ: SUA CONSTITUIÇÃO, METODOLOGIA DE TRABALHO E AUTO-SUSTENTABILIDADE

A escolha do modelo de programa de microcrédito pela Administração Municipal exigiu grande empenho e vontade política para enfrentar situações adversas, pois impactavam direta e indiretamente na capacidade do governo local de desenvolver e implementar políticas públicas para a geração de emprego e renda.

Os desafios foram vários: a escolha do modelo de programa de microcrédito andreense; a procura de parceiros na sociedade civil dispostos a participar da administração do programa; aporte de recursos financeiros e materiais para a formação do capital fixo e de giro; criação de mecanismos de controle social; mobilização de recursos humanos, tecnológicos e materiais; e a elaboração de normas legais e procedimentos de financiamento aos empreendedores.

No entanto, ao instituir como agenda de governo a criação de um programa para a geração de emprego e renda, pode-se concluir que o governo local do Município de Santo André (SP) deu o primeiro passo para fazer frente ao desafio de implantar um programa de microcrédito.

Ao longo de 1996 e 1997, os primeiros anos da administração do então Prefeito Celso Daniel foram iniciados os procedimentos para implantar o programa de microcrédito andreeense, adotando-se um modelo institucional independente de ingerência do governo municipal. Este modelo possibilitava parcerias com um leque diferenciado de instituições da sociedade civil e ainda o acesso aos recursos financeiros de diversos agentes públicos e privados.

A primeira etapa do trabalho foi a estruturação de uma comissão que analisou os modelos institucionais de programas de microcrédito já existentes no país, a viabilidade financeira de um programa dentro das realidades socioeconômicas locais e os aspectos jurídicos envolvidos na sua constituição. Desde o princípio das atividades definiu-se por um modelo que previa a participação ativa do governo municipal na definição estratégica do programa de microcrédito.

Foram escolhidos para visita os programas de microcrédito que estavam em funcionamento em Porto Alegre (RS), o Portosol, e em Brasília (DF), o BRB Trabalho. Ambos programas têm como foco a concessão de pequenos empréstimos a empreendedores formais e informais, visando a melhoria de suas condições de produção e a superação da exclusão social principalmente dos setores de baixa renda.

O programa de microcrédito da Instituição Comunitária de Crédito Portosol (Portosol), fundada no Município de Porto Alegre (RS) no ano de 1996, é uma Organização Não-Governamental (ONG) que “teceu uma parceria com a sociedade, lançando o programa de crédito popular como parte de uma política pública contra a exclusão”. (ALVES, 2001, p. 7).

A partir da inauguração da Portosol, inicia-se a consolidação de um modelo institucional de programa de microcrédito baseado na parceria entre o setor público e a sociedade civil organizada, ou seja, o crédito produtivo aos pequenos empreendedores torna-se um programa de governo para a geração de emprego e renda:

O projeto de criação da Portosol esteve desde o início inserido no contexto da elaboração de um Plano de Desenvolvimento Econômico local, proposto pela Prefeitura de Porto Alegre mas formulado e executado em parcerias com agentes econômicos e sociais privados. Este plano, que anda na contramão da lógica neoliberal dominante e é herdeiro da idéia de que ao poder local compete uma nova função econômica, de articulação e proposição ativas, engloba diversas ações de indução, fomento e regulação que visam sustentar o crescimento harmônico da economia da cidade e projetá-la em escala nacional e internacional. (PORTOSOL, 1999, p.7)

A diferença básica entre os dois programas visitados era o modelo operacional que, no caso, do BRB Trabalho, era executado diretamente pela Secretaria de Trabalho do Distrito Federal:

Para implementar o Programa [BRB Trabalho], a Secretaria [do Trabalho] reciclou parte de seus servidores, remanejando-os para atuarem como agentes ou analistas de crédito, bem como nas demais funções de apoio logístico. Instalações físicas da própria Secretaria foram destinadas ao Programa, seja em sua sede administrativa, seja em suas

agências de atendimento ao trabalhador. (GUIMARÃES e MAGALHÃES, 97, p.33)

Após a análise das vantagens e desvantagens de cada um dos modelos institucionais para a constituição do programa de microcrédito no Município de Santo André (SP), a Administração Pública municipal decidiu-se pela necessidade de garantir a participação direta da sociedade civil - sindicatos de empregados e empregadores e outros agentes - na formação e gestão do programa de crédito produtivo popular.

O modelo escolhido assemelhava-se ao adotado na Portosol, de Porto Alegre (RS). O diferencial do modelo institucional escolhido para o Município de Santo André (SP) é que todos os sócios deveriam necessariamente aportar recursos financeiros para a constituição do fundo de capital do programa de microcrédito. Ressalta-se que o Banco do Povo de Santo André tem um valor contratado com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) de 2,2 milhões de reais para a formação de seu fundo rotativo de financiamento, sendo que quase metade do valor (1 milhão de reais) já foi liberado em 1999. Esses novos recursos permitiram ao programa de microcrédito andreense expandir a sua carteira de clientes e, conseqüentemente, fomentar ainda mais a atividade econômica local.

Em 18 de maio de 1998, o Banco do Povo de Santo André foi constituído como uma Organização Não-Governamental (ONG). A Prefeitura de Santo André (SP) descreve o modelo escolhido em material informativo de lançamento do programa de microcrédito:

Gostaríamos de ressaltar, ainda, o empenho e a responsabilidade da sociedade civil neste Projeto, ao ponto de poder apresentar hoje uma entidade, que, pelo seu formato institucional - possível pela participação econômica e as parcerias da Associação Comercial e Industrial de Santo André-ACISA, do SEBRAE-SP, do Sindicato das Empresas de Transporte-SETRANS, do Sindicato dos Bancários do ABC e do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC - será uma instituição não do poder público municipal, mas da cidade de Santo André, isto é, da própria sociedade. Esta instituição será gerida com autonomia e independência e buscará guiar-se pelo profissionalismo, competência e eficiência. (BANCO DO POVO DE SANTO ANDRÉ, 1999)

Os objetivos do Banco do Povo de Santo André são descritos no artigo n.º 3 de seu Estatuto:

Artigo 3 - O BANCO DO POVO DE SANTO ANDRÉ: O Crédito solidário tem como objetivos:

I - facilitar o acesso de pequenos e micro empreendedores, associados ou não, a crédito financeiro, visando o crescimento e consolidação de empreendimentos de pequeno porte, formais e informais, a fim de fomentar o desenvolvimento sócio-econômico equilibrado do município.

II - promover pesquisas relacionadas ao previsto no inciso anterior.

III - proporcionar consultorias técnicas a outras instituições que possuam os mesmos objetivos, no País ou no exterior. (BANCO DO POVO DE SANTO ANDRÉ, 1998)

O público-alvo do programa é definido no artigo n.º 40 de seu Estatuto:

Artigo 40 – É ilimitado o número de usuários da Associação;

Parágrafo Único – Caracteriza-se como usuário o indivíduo que se utiliza dos serviços do BANCO DO POVO DE SANTO ANDRÉ: O Crédito Solidário para a constituição, consolidação ou crescimento de pequena unidade econômica formal ou informal, com o objetivo lícito, instalada no âmbito geográfico de

Santo André e que atenda aos critérios estabelecidos pelo programa. (BANCO DO POVO DE SANTO ANDRÉ, 1998)

Em termos operacionais, o Banco do Povo de Santo André utiliza a legalidade do empreendimento como critério para a definição de clientes formais ou informais. Os clientes formais são aqueles que possuem registro no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) ou em outro órgão competente. Por outro lado, são classificados como informais, as unidades produtivas de bens e serviços que não têm registros legalizados.

Os créditos concedidos têm duas finalidades:

- capital de giro com valores entre 300 reais e 5 mil reais para a aquisição de mercadorias, matérias-primas e insumos;
- capital fixo de no mínimo 300 reais e no máximo 10 mil reais destinado para:
 - aquisição com comprovante de procedência de ferramentas, máquinas, equipamentos e veículos utilitários novos e usados;
 - recuperação e/ou conserto de máquinas, veículos utilitários e equipamentos efetuados por empresa tecnicamente idônea;
 - melhoria e/ou ampliação de instalações, desde que destinados ao negócio.
- capital misto: capital de giro e misto.

Os créditos são concedidos em três tipos de modalidades:

- crédito individual: concedido a uma única pessoa;
- crédito solidário: concedido a um grupo de organização voluntária de no mínimo 3 e máximo de 7 empreendedores com atividades econômicas independentes. O crédito total será de responsabilidade solidária de todos os membros do grupo;
- crédito associativo: concedido à cooperativa de produção ou a um grupo de pessoas organizadas de forma associativa em uma unidade de produção ou trabalho comunitário.

Quase a totalidade das operações de crédito do Banco do Povo de Santo André tem como garantia o aval individual ou bens e equipamentos financiados que ficam sob reserva de domínio a favor do Banco.

As taxas de juros são definidas pelo Conselho de Administração levando-se em conta as avaliações socioeconômicas conjunturais e os seus reflexos na economia regional e nos negócios dos clientes do programa de microcrédito. Em dezembro de 2001, o Banco do Povo de Santo André praticava uma taxa média de juros de 4% ao mês. Para o corpo diretivo do programa as taxas adotadas para o reembolso são competitivas se comparadas com as praticadas no mercado financeiro e são financeiramente viáveis para os micro e pequenos empreendedores. A Pesquisa com os Clientes do Banco do Povo de Santo André¹ apontou que 66,5% dos clientes avaliaram que os juros cobrados são bons e ótimos. Essa avaliação é distinta entre os clientes do segmento informal e do formal, 75,1% e 57%, respectivamente.

Na mesma Pesquisa outros pontos avaliados favoravelmente pelos clientes foram as exigências para obtenção de empréstimo, quesito que obteve 79,8% de indicações bom e ótimo. Quando interrogados sobre o tempo decorrido para obter o empréstimo, 82,4% dos clientes avaliaram como bom e ótimo. Neste sentido, a rotina operacional do programa procura ser ágil e desburocratizada, contando com o importante papel de facilitador do agente de crédito.

A rotina operacional inicia-se na fase de pré-seleção, quando o candidato ao financiamento recebe informações básicas sobre a finalidade e condições do programa de microcrédito. Se o candidato tem atividade econômica com mais de 6 meses e a desenvolve no Município de

Santo André (SP), ele deve preencher uma ficha cadastral e esperar a visita de um agente de crédito. Caso não haja apontamentos de restrição cadastral como SCPC, SERASA e Telecheque, o agente se dirige ao estabelecimento do empreendedor e investiga a sua situação socioeconômica (necessidades do empreendedor, garantias e documentações necessárias do financiado e, quando exigível, do avalista). Feita a verificação, o agente de crédito elabora um parecer técnico e o apresenta ao Comitê de Crédito, que avalia se o cliente receberá ou não o financiamento e se o valor liberado corresponderá a 100% da solicitação ou menos.

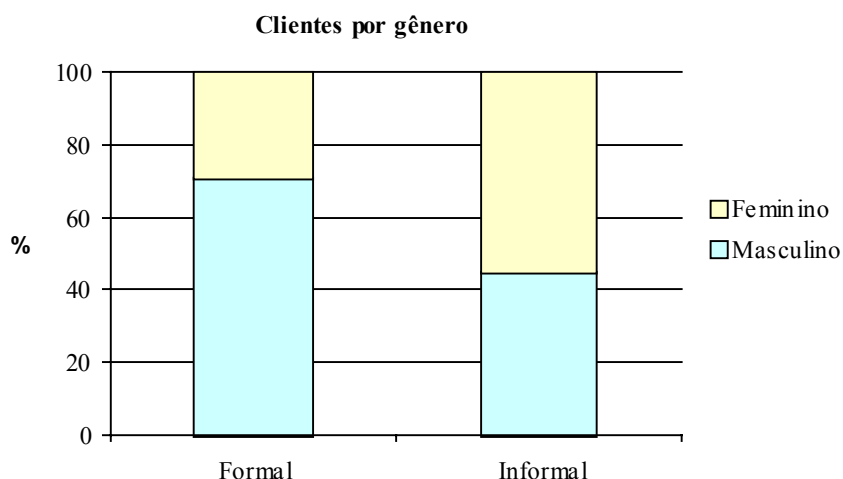
Quando o financiamento é aprovado, o cliente deve se apresentar no Banco junto com o seu avalista, se a operação exigir, para assinar o contrato. Neste momento, o cliente recebe um cheque em seu nome (empréstimo para capital de giro) ou no nome do fornecedor (empréstimo para capital fixo) e, ainda, recebe todos os boletos de prestação do empréstimo. Após 15 dias, este cliente começa a receber visitas técnicas do agente de crédito, cuja finalidade é fazer o acompanhamento da operação. De acordo com a política de créditos progressivos, o Banco pode conceder novos empréstimos para o cliente.

Ao longo de 2001, um total de mais de 2 mil pessoas receberam informações básicas sobre a finalidade e condições do programa de microcrédito, conforme levantamento do Banco do Povo de Santo André. Após verificar os dados cadastrais e efetuar as análises necessárias, foram concedidos 484 empréstimos, cujo valor médio é de 2,7 mil reais, totalizando 1,3 milhões de reais em operações de crédito.

Para atingir o seu ponto de auto-sustentabilidade, o Banco do Povo de Santo André, procura ter uma postura cautelosa de redução de riscos frente ao possível crescimento da inadimplência na sua carteira de empréstimo mantendo a instituição com elevada liquidez. Para os próximos anos, sempre ressalvadas as análises conjunturais socioeconômicas, o Banco do Povo de Santo André pretende alavancar as suas operações de crédito, com o cuidado de melhorar a qualidade de sua carteira, cuja taxa atual de inadimplência está em 2,3%.

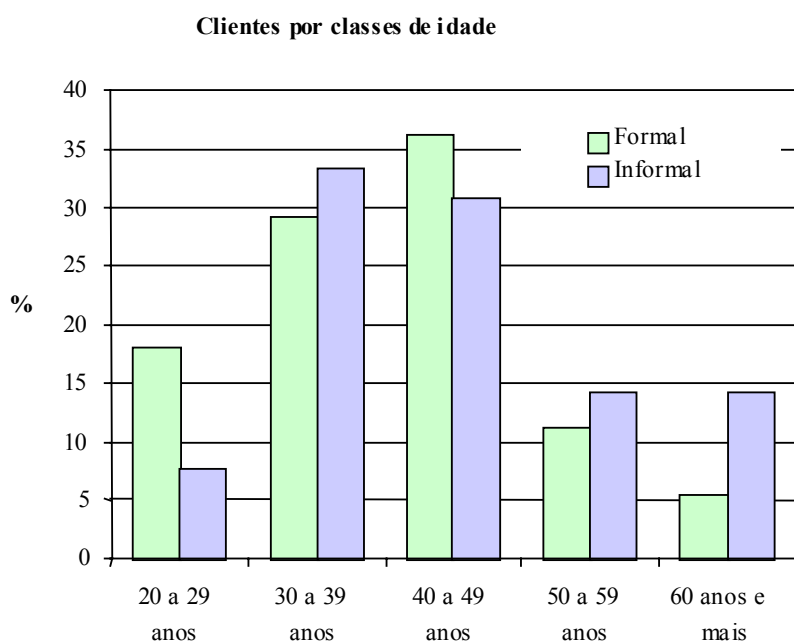
ANÁLISE DA PESQUISA COM OS CLIENTES DO BANCO DO POVO DE SANTOANDRÉ

A maioria dos clientes é do sexo masculino (57,35%). Ressalta-se que no segmento de empreendedores formais os homens também predominam com 70,8%. Esta realidade se confirma ao analisar a quantidade de créditos liberados pelo programa de microcrédito por gênero, de cada 100 créditos liberados, 54 são destinados aos homens. Uma verificação empírica mais aprofundada permitiu perceber que em muitos casos o empreendimento é conduzido pela própria mulher, no entanto, no momento da assinatura do contrato com o Banco do Povo de Santo André, seus companheiros se apresentam para concluir a operação de empréstimo.



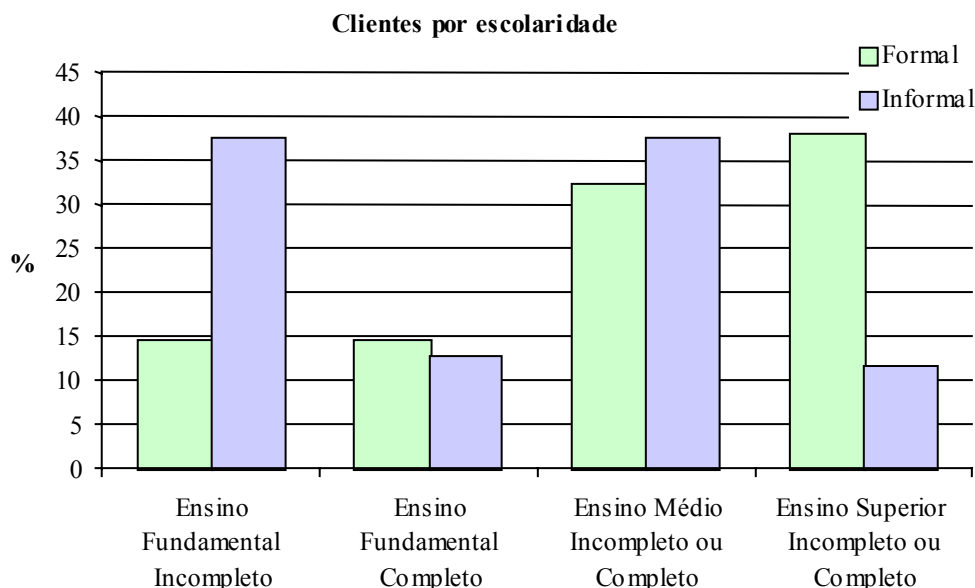
As mulheres são maioria (55,1%) em empreendimentos informais, os quais de certa forma exigem menor grau de especialização, e são responsáveis por negócios como: comercialização de cosméticos, iogurtes, bijuterias, miudezas em feiras, doces e salgados.

No quesito idade há uma concentração maior de clientes (33,3%) na faixa etária de 40 a 49 anos. A segunda maior concentração registra-se na faixa de 30 a 39 anos, com 31,2% dos clientes. Isso demonstra que os tomadores de empréstimos no Banco do Povo de Santo André são pessoas maduras e com razoável experiência empresarial. Observa-se que na faixa de 60 anos ou mais há uma predominância de empreendedores informais, os quais em boa parte dos casos desenvolvem uma atividade para sobreviver ou complementar a aposentadoria. A idade mínima para obter um financiamento no programa de microcrédito andreense é de 21 anos de idade.



No quesito escolaridade, a Pesquisa com os Clientes do Banco do Povo de Santo André demonstra que os clientes do setor formal têm um grau de formação melhor que os do segmento informal. Um total de 37,7% do segmento informal possuem ensino fundamental

incompleto, enquanto no segmento formal as indicações são de 14,7%. No outro extremo, ou seja, no ensino superior incompleto ou completo, os formais são 38,2%, enquanto que os informais representam 11,7%.

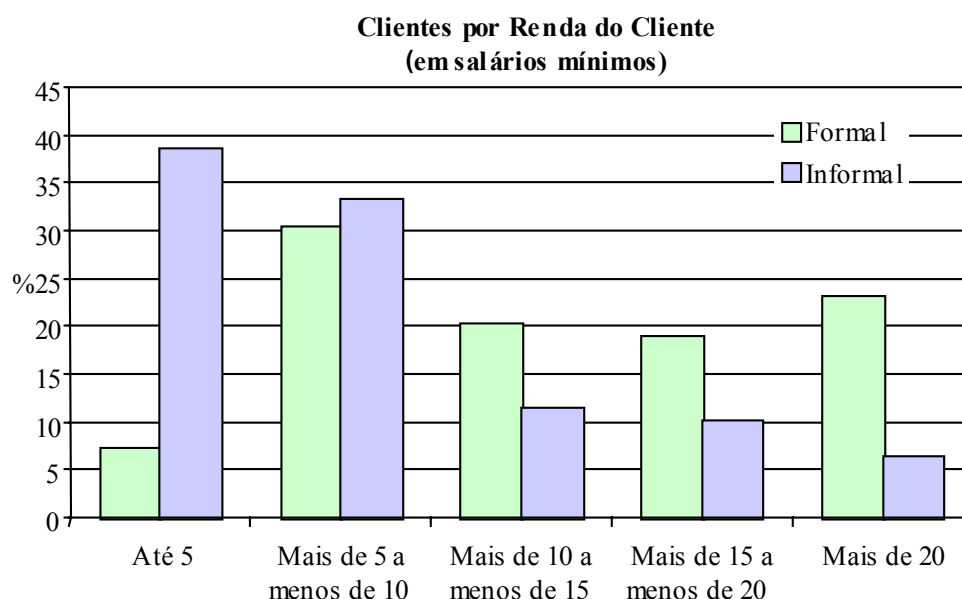


Em relação à renda individual do cliente, percebe-se uma concentração de clientes informais nas faixas mais baixas de rendimento: com até 5 salários mínimos concentram-se cerca de 38,5%; entre 5 e 10 salários, 33,3%. Nas faixas de renda mais alta, os clientes do segmento formal são proporcionalmente superiores, na faixa de mais de 20 salários mínimos, concentram-se 23,2% de clientes.

Com essa distribuição de clientes por faixa de renda, percebe-se que o Banco do Povo de Santo André, embora tenha como público-alvo os empreendedores geralmente excluídos do acesso ao crédito no mercado financeiro tradicional, está atuando também com clientes com bom potencial econômico. Isto é justificado, em termos operacionais, pelo fato da clientela do Banco ser bastante heterogênea. E como resultado da política operacional adotada pelo Conselho de Administração do Banco que, para garantir a auto-sustentabilidade do programa, segmentou os clientes em três categorias: de sobrevivência, de acumulação simples e de acumulação ampliada.

O empreendedor na categoria de sobrevivência tem a satisfação de suas necessidades básicas, ao contrário do empreendedor de acumulação ampliada, que aumenta o patrimônio e, ainda, pode contratar novos empregados.

Isso se reflete na distribuição por faixas de valores emprestados pelo Banco do Povo de Santo André, sendo que somente 30% da quantidade de operações de empréstimo correspondem a faixa de até 1 mil reais. A maior concentração está na faixa de 1 mil a 3 mil reais, com 45% das operações. Entre 3 mil e 5 mil, há 20% das operações e acima de 5 mil, 5%.



Pode-se concluir que o programa de microcrédito andreense está descobrindo um caminho para atender os microempreendedores formais e informais ao mesmo tempo em que procura a sua auto-sustentabilidade financeira.

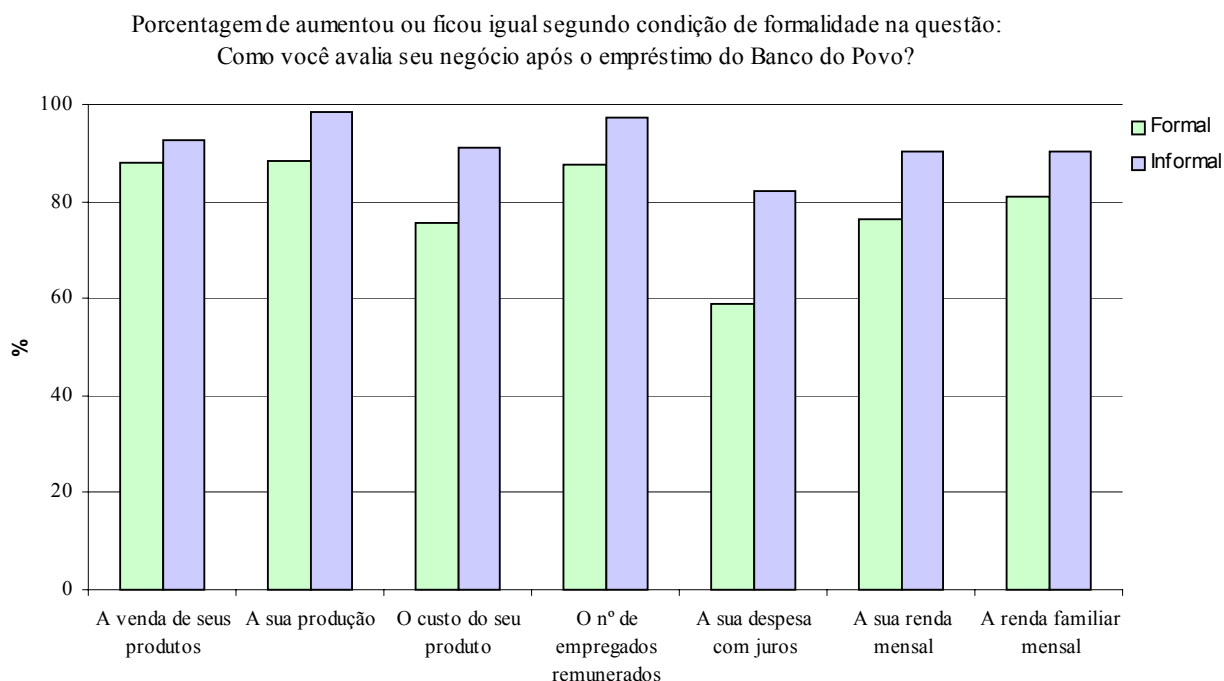
O MICROCRÉDITO PODE SER UMA FERRAMENTA DE POLÍTICA PÚBLICA DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA

Este estudo realizou uma descrição e análise do programa de microcrédito em desenvolvimento, desde maio de 1998, no Município de Santo André (SP). O seu ponto de partida foi a formulação de um referencial teórico a partir de experiências de microcrédito existentes no Brasil e no mundo.

O microcrédito foi entendido como uma alternativa viável de política pública de geração de emprego e renda, constituindo-se como proposta capaz de ampliar as oportunidades para realização de negócio dos microempreendimentos formais e informais no contexto local. O fato dos programas de microcrédito utilizarem uma metodologia de análise e concessão de crédito adaptada às características de seu público-alvo, com a presença marcante dos agentes de crédito e com o uso da garantia baseada no aval solidário, insere o microcrédito em um conjunto de ferramentas de política pública para geração de emprego e renda.

A partir da análise da Pesquisa com os Clientes do Banco do Povo de Santo André, foi observado que os clientes estabeleceram uma associação entre a concessão do microcrédito e o aumento do faturamento e/ou renda do seu micro e pequeno empreendimento formal e informal.

Quando indagados sobre como avaliavam o seu negócio após a obtenção do financiamento junto ao Banco do Povo de Santo André, as respostas dividiram-se como apresentado abaixo:



Pode-se perceber, no caso específico da variação das vendas dos produtos e serviços que, de cada dez empreendedores entrevistados, nove avaliaram que houve aumento e/ou manutenção das vendas depois da obtenção do empréstimo. Outro quesito que também teve impacto favorável, após o empréstimo junto ao Banco do Povo de Santo André, foi o volume de produção que, para 93,65% dos entrevistados, aumentou e/ou ficou igual. O impacto na produção refletiu-se, também, no custo de produção, mesmo que em menor percentual, já que 82,8% dos entrevistados verificaram que houve aumento e/ou ficou igual o custo do produto. O número de empregos remunerados aumentou e/ou ficou igual para 92,5% dos entrevistados. A renda pessoal e a renda familiar aumentou e/ou ficou igual para, respectivamente, 83% e 85,5% dos entrevistados.

Apesar dessa avaliação positiva, a Pesquisa deixou em evidência que os clientes são sensíveis às despesas com juros na medida que, de cada dez entrevistados, cerca de sete avaliaram que suas despesas com juros aumentaram e/ou ficaram iguais. Ressalta-se que, a taxa de juros praticada pelo Banco do Povo de Santo André situa-se no patamar de 4%, portanto, uma taxa competitiva em relação ao mercado.

Portanto, pode-se avaliar que nos programas de microcrédito implementados pela Administração Pública local em parceria com a sociedade civil, os objetivos vão além de facilitar o acesso de pequenos e micro empreendedores ao crédito financeiro. Procura-se o crescimento e consolidação de empreendimentos de pequeno porte, formais e informais, a fim de fomentar o desenvolvimento sócio-econômico equilibrado do município, como descrito no Estatuto do Banco do Povo de Santo André.

O Banco do Povo de Santo André ao ofertar o microcrédito aos empreendedores de pequeno porte busca o progresso individual e o bem estar familiar, fazendo com que a sociedade com um todo ganhe com esta iniciativa, na tentativa de reverter o ciclo vicioso de baixa renda, baixa capacidade de poupança e baixa capacidade de investimento. Neste sentido, o programa de crédito assume um papel de emancipação social de parcela de empreendedores, que conseguem auferir resultados positivos em suas rendas. Estes aspectos permitem considerá-lo com efeitos positivos na política pública local voltada para a geração de emprego e renda e a

ampliação das oportunidades de negócio do micro e pequeno, que dão suporte ao desenvolvimento regional e contra a exclusão social.

No entanto, ainda é preciso oferecer a oportunidade aos programas de microcrédito de captar depósito em poupança, que hoje é proibido pela Resolução n.º 2627/99, do Banco Central do Brasil (BCB), pois isso ampliará a gama de serviços financeiros aos micro e pequenos empreendedores formais e informais e poderá garantir maior possibilidade de auto-sustentabilidade dos programas de microcrédito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, José Caetano Lavorato. *O Preço da Maturidade Metodológica em Microcrédito*. O Caso do Banco do Povo de Santo André - O Crédito Solidário. São Paulo : FGV/EAESP, 2001. (Dissertação, Mestrado, Políticas de Governo).

BANCO DO POVO DE SANTO ANDRÉ. *BANCO DO POVO DE SANTO ANDRÉ. O Crédito Solidário. Regulamentação do Crédito*. Santo André, abr. 2000.

BNDES. *Catálogo de Sistemas de Informação para Microfinanças*. Rio de Janeiro : BNDES/FENAME, s/d..

BRAGA, Márcio Bobik & TONETO J. Rudnei. Microcrédito – Aspectos Teóricos e Perspectiva. *Informações FIPE*, São Paulo, n. 226, p. 16-18, 1999.

CHRISTEN, Robert Peck. *Servícios Bancarios para los Pobres: Administración para el Exito Financiero*. New York : ACCION International, 1998.

DANIEL, Celso. Gestão Local e Participação da Sociedade. *Polis*, São Paulo, n. 14, p.21-42, 1994.

DANTAS, Valdi. *Tecnologia do Microcrédito*. Brasília : FENAPE, 1999.

IBGE. *Pesquisa Economia Informal Urbana*. Brasília : Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística -IBGE, 1997.

JOHNSON, Susan & ROGALY, Ben. *Microfinance and Poverty Reduction*. London : Oxfam, 1997.

KWITKO, Evanda B. (Coord.). *Formação de Agentes de Crédito*: Programa de Crédito Produtivo Popular. Rio de Janeiro : BNDES, 1999, 2v.

MATTOSO, Jorge Eduardo Levi. Crescimento e Emprego em 2000. *Monitor Mercantil*, Rio de Janeiro, 26 mai. 2000, p. 10.

MICROFINANCE NETWORK. MicroFinance Network Basic Statistics. *Bulletin*, Dec. 1999.

OTERO, María & RHYNE, Elisabeth. (Eds.). *The New World of Microenterprise Finance: building healthy financial institutions for the poor*. Connecticut : Kumarian Press, 1994.

PORTOSOL. *O grande Desafio de Financiar Pequenos*. Porto Alegre: Instituição Comunitária de Crédito Portosol, s/d.

SANTIAGO, Fábio A. Microcrédito e Aval Solidário: A Experiência do Grameen Bank. *Estudos Empresariais*, Brasília, n.3, p.23-30, Set./Dez. 1997.

SCHREIBER, José Gentil. *Small Business Development in Brazil*. New York : ACCION International, 1976.

YUNUS, Muhammad & JOLIS, Alan. *O Banqueiro dos Pobres*. São Paulo : Ática, 2000.