



MESTRADO EM DIREITO, GOVERNANÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS

MARCUS PAULO NEVES BRITO

**MICROCRÉDITO COMO ESTRATÉGIA DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA:
UMA AGENDA POLÍTICA E ECONÔMICA NECESSÁRIA**

Salvador
2022

MARCUS PAULO NEVES BRITO

**MICROCRÉDITO COMO ESTRATÉGIA DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA:
UMA AGENDA POLÍTICA E ECONÔMICA NECESSÁRIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Universidade Salvador - UNIFACS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, Governança e Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Cláudia Regina de Oliveira Vaz Torres.

Salvador
2022

Ficha Catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas da Universidade
Salvador - UNIFACS.

Brito, Marcus Paulo Neves

Microcrédito como estratégia de geração de emprego e renda: uma agenda política e econômica necessária. / Marcus Paulo Neves Brito. - Salvador, 2022.

132 f. : il.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação, Mestrado em Direito, Governança e Políticas Públicas da Universidade Salvador – UNIFACS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Cláudia Regina de Oliveira Vaz Torres.

1. Microcrédito 2. Microfinanças. 3. Política pública s. I. Torres, Cláudia Regina de Oliveira Vaz, orient. II. Título.

CDD: 338.9

TERMO DE APROVAÇÃO

MARCUS PAULO NEVES BRITO

MICROCRÉDITO COMO ESTRATÉGIA DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA: UMA AGENDA POLÍTICA E ECONÔMICA NECESSÁRIA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Direito, Governança e Políticas Públicas da UNIFACS Universidade Salvador como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre e aprovada pela seguinte banca examinadora:

Cláudia Regina de Oliveira Vaz Torres – Orientadora _____
Pós Doutorado pela Universidade do Estado da Bahia - UNEB
Universidade Salvador – UNIFACS

Mônica Matos Ribeiro _____
Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia - UFBA
Universidade Salvador – UNIFACS

Lívia da Silva Modesto Rodrigues _____
Doutora em Geologia pela Universidade Federal da Bahia - UFBA
Universidade do Estado da Bahia - UNEB

Salvador, 23 de março de 2022.

AGRADECIMENTOS

Dedico esta pesquisa à minha mãe que sempre acreditou em meu potencial;

À minha esposa e filhas pela compreensão e incentivo;

Aos colegas de trabalho pelo encorajamento;

À Universidade Corporativa Banco do Brasil pelo agraciamento da bolsa;

À minha orientadora, Dra. Claudia Vaz;

À Dra. Mônica M. Ribeiro pelas preciosas orientações;

Ao colega Dr. Júlio César da Cunha Lopes pelas importantes sugestões;

Agradeço a todos que contribuíram direta ou indiretamente para a conclusão da pesquisa.

RESUMO

Microcrédito, como instrumento impulsionador de iniciativas microempreendedoras, tem o potencial de aquecer as economias locais, tem sido usado como ferramenta de combate à pobreza e diminuição da exclusão social. Esta pesquisa propôs analisar o microcrédito no Brasil, bem como as políticas do setor à luz do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado, para isso, utilizou-se de abordagem qualitativa, pesquisa descritiva e exploratória, bem como pesquisa bibliográfica e análise documental. Estudos mostraram relação de causalidade entre crédito, inclusão financeira e crescimento econômico e social, países com as maiores oferta de crédito em suas economias e com sua população com maiores índices de bancarização, são exatamente os que possuem os melhores PIBs per capita, bem como os maiores indicadores de desenvolvimento humano. As iniciativas regulatórias têm balizado os avanços no setor, a agenda política do segmento só ganhou força nos anos 2000 com a aprovação de leis que deram as bases para o crescimento da oferta de microcrédito ocorrida a partir de 2005. Todavia, considerando sua importância, essa agenda ainda não ocupa o devido espaço no meio político e econômico, existem diversos atores atuando neste mercado sem um planejamento setorial consistente e estruturado, de forma que o setor ainda se apresenta pouco atraente para as instituições financeiras tradicionais e hostis para as entidades microfinanceiras. Consequentemente, os reflexos são poucas instituições operando com a baixa penetração. A pesquisa de campo apontou as dificuldades do empreendedor popular em ter acesso às linhas de microcrédito, sobretudo pela pouca oferta neste mercado e pela existência de restrições cadastrais do tomador, reforçou a importância do agente de crédito na orientação dos mutuários e concluiu que é necessário fortalecer as políticas públicas que estimulem o mercado, em especial por parte dos municípios e dessa forma foi elaborada uma proposta de política pública municipal que poderá servir de base para implementação em qualquer município do país. O fortalecimento do segmento constitui estratégia necessária e relevante para redução da desigualdade socioeconômica.

Palavras-chaves: Microcrédito, microfinanças, política pública.

ABSTRACT

Microcredit, as an instrument to boost micro-entrepreneurial initiatives, has the potential to heat up local economies, and has been used as a tool to fight poverty and reduce social exclusion. This research proposes to analyze microcredit in Brazil, as well as the policies of the sector in the light of the National Program for Productive and Oriented Microcredit, for this, it used a qualitative approach, descriptive and exploratory research, as well as research bibliographic and documentary analysis. Studies have shown a causal relationship between credit, financial inclusion and economic and social growth, countries with the largest credit supply in their economies and with their population with the highest levels of banking, are exactly those that have the best GDPs per capita, as well as as the greatest indicators of human development. Regulatory initiatives have guided the advances in the sector, the political agenda of the segment only gained strength in the 2000s with the approval of laws that laid the foundations for the growth in the supply of micro-credit that took place from 2005 onwards. However, considering its importance, this agenda still does not occupy the proper space in the political and economic environment, there are several actors acting in this market without a consistent and structured sectorial planning, in a way that the sector is still unattractive for traditional financial institutions and hostile to the microfinance entities. Consequently, the reflexes are few institutions operating with low penetration. The field research pointed out the difficulties faced by popular entrepreneurs in having access to microcredit lines, especially due to the low supply in this market and the existence of registration restrictions on the borrower, reinforced the importance of the credit agent in the orientation of borrowers and concluded that it is necessary to strengthen public policies that stimulate the market, especially on the part of the municipalities, and in this way a proposal for a municipal public policy was prepared that could serve as a basis for implementation in any municipality in the country. Strengthening the segment is a necessary and relevant strategy to reduce socioeconomic inequality.

Keywords: Microcredit, microfinance, public policy.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Evolução do marco regulatório até 2002	52
Quadro 2 - Evolução do marco regulatório do microcrédito de 2003 a 2010	57
Quadro 3 - Evolução do marco regulatório do microcrédito de 2011 a 2020	60
Quadro 4 - Perfil dos respondentes.....	92

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Crédito interno ao setor privado.....	32
Gráfico 2 - Brasil - PIB Per capita.....	33
Gráfico 3 - Brasil - Taxa de desemprego	33
Gráfico 4 - Crescimento do registro de microempreendedor individual	59
Gráfico 5 - Oferta de microcrédito	93
Gráfico 6 - Facilidade de atendimento as exigências	94
Gráfico 7 - Orientação financeira e de gestão	94
Gráfico 8 - Visita remota.....	95
Gráfico 9 - Tecnologia de autoatendimento	95
Gráfico 10 - Incentivos tributários.....	96
Gráfico 11 - Adoção de política pública de microcrédito	96
Gráfico 12 - formalização via MEI	97

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Relação entre crédito, bancarização, uso de cartão e IDH	30
Tabela 2 - Histórico da concessão de microcrédito	35
Tabela 3 - Quantitativo de instituições cadastradas no PNMPO	66
Tabela 4 - Principais entraves para concessão do microcrédito	98
Tabela 5 - Razões de insucesso do empreendedor	100
Tabela 6 - Instituições que mais apoiam o microempreendedor	100

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADERES	Agência de Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas e do Empreendedorismo do Estado do Espírito Santo
AIM	Ano Internacional do Microcrédito
AITEC	Accion Internacional
ASG	Ambiental, Social e Governança
BACEN	Banco Central do Brasil
BANDES	Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo
BASA	Banco da Amazônia
BB	Banco do Brasil
BD	Banco de Desenvolvimento
BDMG	Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais S/A
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BP	Base da Pirâmide
BRDE	Banco do Desenvolvimento Regional do Extremo Sul
CADUNICO	Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal
CEF	Caixa Econômica Federal
CGAP	Consultative Group to Assist the Poor
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNSP	Conselho Nacional de Seguros Privados
DAS	Documento de Arrecadação do Simples Nacional
DIM	Depósitos Interfinanceiros Vinculados a Operações de Microfinanças
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FCO	Fundo Constitucional do Centro-Oeste
FGC	Fundo Garantidor de Crédito
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FNE	Fundo Constitucional do Nordeste
FNO	Fundo Constitucional do Norte
GEM	Global Entrepreneurship Monitor
IF	Instituição Financeira

IFC	International Finance Corporation
IMF	Instituição Micro Financeira
INEC	Instituto Nordeste de Cidadania
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOB	Livre Opção Bancária
MEI	Microempreendedor Individual
MPO	Microcrédito Produtivo e Orientado
MTP	Ministério do Trabalho e Previdência
OCB	Organização das Cooperativas do Brasil
ODS	Objetivos para Desenvolvimento Sustentável
OSCIP	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PAE	Posto de Atendimento Especial
PAs	Postos de Atendimento
PC	Programa Crescer
PCPP	Programa de Crédito Produtivo Popular
PDI	Programa de Desenvolvimento Institucional
PMC	Programa de Microcrédito do BNDES
PNADC	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
PNMPO	Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientador
PNUD	Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento
SCMEPP	Sociedade de Crédito ao Microempreendedor e à Empresa de Pequeno Porte
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio as Micros e Pequenas Empresas
SEMDEC	Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Emprego e Renda de Salvador
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SENAT	Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte
SEPEC	Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade
SESC	Serviço Social do Comércio
SESCOOP	Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo
SESI	Serviço Social da Indústria
SEST	Serviço Social do Transporte

SETRE	Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte do Estado da Bahia
SGS-BCB	Sistema Gerenciador de Séries Temporais do Banco Central do Brasil
SIMEI	Sistema de Tributação do Microempreendedor Individual
SPC	Sistema de Proteção de Crédito
TAC	Taxa de Abertura de Crédito
UF	Unidade da Federação
UNCDE	Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas de Capital
UNICEF	Fundo das Nações Unidas Para a Infância

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 CRÉDITO, MICROCRÉDITO, CRESCIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL	23
2.1 DESENVOLVIMENTO E LIBERDADE	23
2.2 MOEDA E CRÉDITO.....	25
2.3 CRÉDITO E CRESCIMENTO ECONÔMICO: EXPERIÊNCIA BRASILEIRA	29
2.4 MICROCRÉDITO E CRESCIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL	34
2.5 EXCLUSÃO BANCÁRIA E POBREZA	37
2.6 CRÍTICAS AO MICROCRÉDITO.....	38
2.7 O ESTADO INDUTOR.....	40
3 CONSTRUÇÃO DO MARCO LEGAL DO MICROCRÉDITO	43
3.1 CONSTRUÇÃO DA AGENDA POLÍTICA	43
3.2 CONCEITUAÇÃO DO MICROCRÉDITO	44
3.3 HISTÓRIAS DE EXPERIÊNCIAS DE MICROCRÉDITO NO BRASIL	47
3.4 EVOLUÇÃO DO MARCO REGULATÓRIO	51
3.5 IMPACTO DA REGULAÇÃO NAS INSTITUIÇÕES OPERADORAS DE MICROCRÉDITO	66
4 ATORES DO MICROCRÉDITO E MICROFINANÇAS NO BRASIL	68
4.1 ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO (OSCIP) ..	68
4.2 SOCIEDADE DE CRÉDITO AO MICROEMPREENDEDOR E À EMPRESA DE PEQUENO PORTE (SCMEPP).....	70
4.3 COOPERATIVAS DE CRÉDITO.....	72
4.4 BANCOS PÚBLICOS, PRIVADOS E DE DESENVOLVIMENTO.....	74
4.5 AGÊNCIAS DE FOMENTO	78
4.6 CORRESPONDENTES BANCÁRIOS.....	80
4.7 ORGANISMOS INTERNACIONAIS	81
4.8 BANCOS COMUNITÁRIOS	84
4.9 FUNDOS CONSTITUCIONAIS E FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR ..	84
4.10 SISTEMA S	86
4.11 AUTORIDADES REGULADORAS.....	88
4.12 COORDENAÇÃO DE ATORES	90
5 PESQUISA DE CAMPO	91
5.1 INFORMAÇÕES SOBRE A PESQUISA	91
5.2 OS RESULTADOS	92
6 POLÍTICA PÚBLICA DE MICROCRÉDITO	102
6.1 A CONCEPÇÃO DA PROPOSTA.....	102

6.2 JUSTIFICATIVA DA POLÍTICA PÚBLICA	103
6.3 PROPOSTA DE EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS.....	104
6.4 MINUTA DE LEI ORDINÁRIA.....	111
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	116
REFERÊNCIAS	119
APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO DA PESQUISA DE CAMPO.....	127
ANEXO A - INSTITUIÇÕES CADASTRADAS NO PNMPA ATÉ MARÇO DE 2019	130

1 INTRODUÇÃO

As temáticas envolvendo microfinanças e microcrédito tem sido exploradas por diversos campos do conhecimento, são pensadas como alternativas de inclusão social e econômica e combate à pobreza. No que pese os avanços a partir de 2003, o Brasil ainda está longe da maturidade do setor, as restrições de acesso a serviços financeiros nas instituições tradicionais por parte de alguns segmentos, a exemplo de população de baixa renda, microempreendedores formais e informais e pequenas empresas, ainda constitui um grande desafio, sobretudo pela importância do microcrédito como principal instrumento das chamadas políticas de geração de emprego e renda que surgiram mundo afora, como resposta à crise do emprego (BRAGA; TONETO, 2000).

O combate ao desemprego no Brasil constitui o maior desafio à inclusão social e ao acesso ao estado de direito, porque se apresenta como uma agenda que permeia todos os governos e todos os campos ideológicos. É consenso, nesse debate, que é preciso diminuir o número de pessoas desocupadas, promover a inclusão através do emprego e da renda como forma de superação da pobreza e das desigualdades, sobretudo num mundo pós-pandemia, em que a renda das famílias caiu significativamente.

Em dezembro de 2013, segundo dado da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua (PNADC, 2013), o Brasil tinha 6,7% de desempregados, já no terceiro trimestre de 2021, segundo IBGE, o índice de desempregados atingiu a impressionante marca de 12,6% da população economicamente ativa, acrescenta a isso 5,1 milhões de desalentados¹ e 26,5% de subutilização da mão de obra. Ainda, com os efeitos da Pandemia, o IBGE já projeta recorde de desempregados para o fechamento de 2021. São números que impressionam, observando a série histórica brasileira. Todavia, isso demandará dos poderes públicos, muito mais esforços para o retorno à normalidade existente antes.

O Microcrédito é usado como política de inclusão pelos países subdesenvolvidos, pois ajudam famílias a voltarem a ter acesso ao sistema financeiro e principalmente nos momentos de crise. Especialmente no Brasil, o microcrédito

¹Pessoa que gostaria de trabalhar, mas desistiu de procurar emprego por acreditar que não conseguiria (IBGE).

produtivo orientado gera a possibilidade de fazer os tomadores de crédito se beneficiarem, sejam eles destinados a investimento em um pequeno negócio, seja ampliação, seja capital de giro ou simplesmente empréstimo pessoal e por consequência contribui para a melhoria da qualidade de vida, com reflexos na segurança alimentar, saúde e condições habitacionais. Para Yunus e Jolis (2000), os pequenos créditos disponibilizados e ofertados de forma técnica e orientada a empreendedores populares com acompanhamento no seu local de trabalho, constituem de uma poderosa ferramenta para a redução da informalidade, desigualdade social e aumento do emprego formal.

Sobre a referência conceitual, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE, 2005), possui um entendimento para microfinanças mais consensual entre especialistas e mais aderente às melhores experiências pelo mundo: “a prestação de serviços financeiros adequados e sustentáveis para a população de baixa renda tradicionalmente excluída do sistema financeiro tradicional” (SEBRAE, 2005) mediante a utilização de produtos e outros serviços diferenciados, este conceito será usado como base deste estudo.

A experiência de microcrédito requer metodologia diferenciada e condições especiais, aplicadas pelas instituições tradicionais ou não, todavia a concessão assistida e orientada tem sido receitas de sucesso (YUNUS; JOLIS, 2000), sobretudo pela existência de orientação financeira disponibilizada pelas instituições, o que confere maior segurança quanto ao retorno dos capitais. Esta tecnologia de empréstimo é capaz de estimular a devolução dos valores captados pelos tomadores e, portanto, contribuir para a sustentabilidade financeira da carteira de crédito das organizações. A direção dessa experiência privada encontrou maior estabilidade na concessão de microcrédito com foco preferencialmente nas mulheres, pelo fato das mulheres serem mais responsáveis em investir a renda com a família e não para uso pessoal, além de ampliar os ganhos sociais da política, elas também são reconhecidas por serem melhores pagadoras do que os homens (MATOS; CACCIAMALI; MACAMBIRA, 2014).

Existe, contudo, críticas aos programas de microcrédito, uma das principais reside no fato de a maior parte destas estimularem apenas a contratação de empréstimos, sem, no entanto, estimular a formação de poupança para os mutuários. De acordo com Marecos (2009, p. 14) o microcrédito, deve também ser desenvolvidos

por outros produtos, como modelos de micropoupança e de microseguros, criando, desta forma, uma alternativa completa de microfinanças autossustentável.

Segundo Vonderlack e Schreiner (2002), os críticos consideram que, no caso das populações mais carentes, os empréstimos constituem um fator de vulnerabilidade e pouco são usados da forma correta, uma vez que muitos dos microempréstimos contraídos com a finalidade de abrir ou melhorar um negócio, conseqüentemente, acabam sendo utilizados para o consumo, devidos aos pobres constituírem uma forte necessidade de adquirir produtos essenciais para sobrevivência, sobretudo, a alimentação. Para estes autores, a constituição de poupança é sempre uma opção adequada, pois, a escolha de poupar é voluntária e permite certa flexibilidade, já o pagamento da dívida é compulsório. Para Marecos (2009),

Contrair um empréstimo é sempre mais arriscado que poupar, pois, há cada vez mais, a consciência de que os serviços financeiros de maneira geral, não somente os empréstimos, podem contribuir para uma melhoria das condições de vida dos mais pobres. (MARECOS, 2009, p. 14).

No início, quando o Microcrédito com o Yunus começou, pairava dúvidas se as mulheres seriam capazes de gerir o dinheiro, investi-lo e devolvê-lo. Todavia, a experiência demonstrou resultados positivos, e em virtude dos resultados, as dúvidas deixaram de existir. Observou-se que as mulheres tinham muito mais envolvimento e motivação para sair da situação de miséria, pagar os empréstimos e, conseqüentemente, terem ideias melhores para reinvestir o dinheiro. O Grameen Bank em Bangladesh teve à época, 97% de seus empréstimos e financiamentos concedidos apenas às mulheres, e segundo Yunus, aproximadamente 1% de inadimplência, sendo hoje a maior e melhor experiência do segmento no mundo todo.

Muhammad Yunus, fundador do Grameen Bank e ganhador do Nobel da Paz em 2006, é a melhor referência neste mercado, pois ele é criador da metodologia que privilegia o relacionamento com os clientes, fornecendo orientação presencial, por meio dos agentes de crédito, com formação do aval solidário ou correntes de aval, no qual cada integrante do grupo se responsabiliza pelo pagamento de todos, com concessão de crédito gradativa, começando com valores menores e aumentando à medida que o devedor vai quitando as parcelas, com amortizações semanais para não onerar muito seu fluxo de caixa e com concessão voltado predominantemente para mulheres. Concedeu a sua experiência a sustentabilidade e possibilidade de ampliar

para todo o mundo, como uma tecnologia econômica e social que foi capaz de transformar vidas.

No Brasil, as iniciativas governamentais sempre foram aquém das necessidades do segmento. Todavia, começaram a ganhar força a partir de 2003, quando houve a aprovação da lei nº 10.735. Buscou-se garantir estímulos as instituições para operar com o microcrédito. Com a evolução da agenda, foi promulgada em 2005, a lei nº 11.110, neste momento o Governo criava o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado. Embora ainda pouco atrativo para as instituições tradicionais e com gargalos a serem superados.

Considerando o conjunto regulatório e o próprio volume de crédito, a agenda do setor, evoluiu significativamente nos últimos 17 anos. Em 2005, havia um volume total aplicado de R\$ 1,009 bi, para 632.106 operações contratadas. Em 2018, passou-se para R\$ 10,356 bi de volume total emprestado e 4.739.929 operações contratadas (PORTAL DO EMPREENDEDOR, 2020). Tal crescimento se deu pelas melhorias implementadas no ambiente do negócio, sobretudo no que concerne às medidas que facilitaram o acesso ao crédito. Entretanto, muitos ainda são os desafios a serem transpostos e, para isso, faz-se necessário melhor avaliar e mensurar as políticas e experiências já implementadas, levantando dados e informações que subsidiarão novas decisões, corrigindo erros e reforçando acertos.

Estimativas apontam que a taxa de penetração² do microcrédito no Brasil, ainda que tenha avançado nos últimos anos, ainda é baixa. Existe uma demanda potencial agora agravada com a pandemia, que necessita ser suprida com a implementação de políticas públicas de microfinanças, uma vez que, pelas regras de mercado, este segmento é pouco atrativo para a iniciativa privada, pois possuem alto risco e baixa lucratividade.

Com o agravamento da crise econômica brasileira em função da pandemia, tornou-se mais premente a necessidade relativa à implementação de políticas públicas anticíclicas que atinja os mais pobres, profundamente afetados pelo desemprego, pelo subemprego de sua mão de obra, pelo desalento e pela falta de oportunidades de produzirem sua própria renda através de atividades de microempreendedorismo.

² Metodologia criada por Soares e Melo Sobrinho (2008) que mede o percentual de microcrédito concedido para o universo dos empreendedores populares.

Para que a demanda de microcrédito seja plenamente atendida, os gargalos necessitam de enfrentamento e superação. Neste estudo foi realizada uma análise de forma aprofundada. Inicialmente foi possível notar que existem poucas instituições microfinanceiras operando no Brasil, pois estas com imensas dificuldades de manter suas carteiras ativas de crédito sustentáveis e com a inadimplência alta, existe muita tentativa de fraude; não temos a cultura do crédito.

Os dados indicam que o nível de endividamento do brasileiro é baixo se comparado a outros países. As IMFs não têm estímulo tributário e não recebem ajuda do governo, elas não podem captar recursos do público, o que dificulta a geração de *funding*³. As metodologias utilizadas não são as mais adequadas para concessão de crédito aos empreendedores populares, não existe coordenação nacional da política do PNMPO e, ainda constitui a desconfiança dos grandes bancos quanto à capacidade da base da pirâmide⁴ em honrar seus compromissos.

Considerando as políticas de microcrédito, as linhas disponibilizadas pelos diversos agentes, a relevância do tema para geração de trabalho e renda, bem como, de redução da pobreza, sobretudo como estratégia governamental pós-pandemia, este trabalho busca respostas para: Como superar os fatores limitadores para acesso ao programa nacional de microcrédito produtivo e orientado?

Em função da necessidade de ouvir pessoas mais qualificadas sobre o tema, que estivesse envolvida ou que teve vivência prática ou acadêmica, para que pudesse contribuir com uma percepção mais rica, foi realizada a pesquisa de campo, considerando a proximidade física, a facilidade de acesso aos atores que fazem o microcrédito e, sobretudo pela necessidade de obter um quantitativo de respondentes que validasse a amostra, a pesquisa de campo teve como abrangência o Estado da Bahia.

A investigação analisou o universo que envolve o segmento à luz do Programa Nacional do Microcrédito Produtivo e Orientado, a legislação e as políticas públicas existentes sobre o tema no Brasil. Os dados e informações foram levantados desde 1933, com a instituição da chamada Lei da usura, até o momento atual, período que

³ Fonte de recursos que tem a finalidade de servirem a empréstimos pelos bancos, podendo ser de geração própria, quando oriundo de captação de depósitos à vista, depósitos à prazo, poupança ou fundos, de fontes governamentais, de bancos de desenvolvimento ou organismos governamentais.

⁴ Conceito trabalhado por Coimbatore Krishanarao Prahalad (2010), em sua obra: *A riqueza na base da pirâmide*.

compreende toda a evolução regulatória e todas as políticas do setor de microfinanças. As experiências do microcrédito atestam sua importância para a implantação, sobrevivência e o crescimento de micro e pequenos empreendimentos, fazendo com que haja o desenvolvimento nas regiões atendidas. Desta forma, o presente estudo justifica-se para investigar o universo regulatório, a atuação dos atores e as políticas que envolve o setor de microcrédito, mostrando os limitadores para acesso as linhas de crédito e as possibilidades para melhoria no âmbito das políticas públicas.

Compreendo, assim como Martinelli e Joyal (2004), sobretudo, no mundo pós-pandemia que enfrentaremos, que o apoio aos pequenos empreendedores é uma das formas mais importantes e efetivas de incentivar o desenvolvimento local, sobretudo em regiões mais carentes. A concessão de crédito para pequenos empreendimentos é uma das ferramentas fundamentais para dar condições ao desenvolvimento de novos negócios, emergentes ou não, que possam ser concretizados a partir de ideias preexistentes ou de oportunidades de negócios que surjam no mercado.

Além da relevância social do tema, sobretudo no momento de pós-crise, como uma das alternativas de superação que o Estado brasileiro e seus estados e municípios, poderão lançar mão com maiores estímulos, a importância acadêmica do trabalho se torna mais relevante no presente contexto, em que pouco foi possível produzir intelectualmente em função do insuficiente espaço de tempo decorrido entre o surgimento da atual crise e o tempo necessário para realização de pesquisa científica de cunho social que aborde a problemática do setor.

Por atuar no setor financeiro e prestar atendimento especializado ao Setor Público, o presente tema despertou interesse, sobretudo por entender que as possíveis soluções passam por criação e condução de políticas públicas, em especial a nível local, onde os problemas ocorrem no dia a dia e estão à vista das autoridades.

O objetivo geral deste trabalho é analisar os fatores limitadores do microcrédito no Brasil, bem como as políticas do setor à luz do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado. Quanto aos objetivos específicos, relaciono-os abaixo:

- a) Compreender a relação entre microcrédito e crescimento econômico e social;
- b) Analisar a legislação de microcrédito vigente no Brasil;
- c) Mapear o papel de cada ator no universo do MPO;
- d) Identificar os obstáculos para o acesso ao microcrédito no Estado da Bahia;
- e) Elaborar proposta de política de microcrédito para municípios.

Relativo à metodologia empregada é classificada como qualitativa quanto à forma de abordagem, pois existe uma relação dinâmica, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade que não pode ser traduzido necessariamente em números. A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa, pois não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas.

Quanto aos objetivos, trata-se de uma pesquisa descritiva, no qual o pesquisador tende a analisar seus dados e fatos indutivamente. O fato, fenômeno e processo é observado, registrado, analisado e interpretado, todavia não é manipulado pelo pesquisador (MENDONÇA, 2015).

Inicialmente, foi necessário aprofundar a proposta desta pesquisa, explorar a construção histórica da legislação, os debates que envolvem o setor, a construção das políticas públicas do segmento, das instituições que operam e os atores envolvidos, as linhas de crédito existentes e a forma de atuação desses agentes. Isto envolveu levantamentos de informações aprofundadas, análise técnica e detalhada dos números que envolvem este mercado, bem como dos mecanismos e formas de atuação dos agentes financeiros.

A busca dessas informações se deu por pesquisa bibliográfica e documental, sobretudo em acervos digitais como: SCIELO, ENAP, CAPES, Google Acadêmico, dados do TheGlobalEconomy.com, BDTD e Portal do Empreendedor, Biblioteca Nacional, Portal do IBGE, Publicações digitais do FMI, Banco Mundial, SEBRAE, BACEN, Ministério da Economia e BNDES, nos acervos documentais da SEMDEC e da SETRE do Estado da Bahia, como também, em sítios oficiais e especializados que versam sobre o assunto, em produções como livros, teses de mestrado, dissertações de doutorado e artigos publicados sobre a temática, utilizando como descritores principalmente: Microcrédito, microfinanças e empreendedorismo.

A base teórica do estudo centrou-se principalmente nos escritos de Muhammad Yunus e Alan Jolis (2000), Amartya Sen (2010), Mario Monzoni (2008), Inês Pimparel Marecos (2009), Cristina Tauaf Ribeiro e Carlos Eduardo Carvalho (2006) e John Maynard Keynes (1936).

O trabalho foi estruturado em seis capítulos incluindo esta introdução, sendo o segundo: crédito, microcrédito e crescimento econômico e social, traz principalmente a evolução da moeda e do crédito e sua relação com o desenvolvimento das

civilizações. Já o terceiro: construção do marco legal do microcrédito é possível compreender toda evolução regulatória do setor. O quarto: atores do microcrédito e microfinanças no Brasil, descreve o papel de cada ator no segmento. O quinto: pesquisa de campo, esta realizada com pessoas ligadas aos atores do microcrédito, que contabiliza quarenta e um respondentes ao todo, que será mais bem detalhado no capítulo. Por fim, o sexto: política pública de microcrédito, corresponde à contribuição da pesquisa para a melhoria do segmento.

Considerando a escassez de apoio dos municípios ao mercado de microcrédito e microfinanças e a sua importância como agente regulador, condutor de políticas públicas locais e como responsável pelo ordenamento urbano, além de maior interessado pelo aquecimento da economia local, foi elaborado uma proposta de constituição de política pública de microcrédito para municípios, alinhada ao Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado, que poderá ter reflexos no indicador de Cidades Empreendedoras e potencial para gerar ganhos no ambiente regulatório, acesso a capital e na cultura empreendedora.

2 CRÉDITO, MICROCRÉDITO, CRESCIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

Este capítulo tem como objetivo discutir a relação entre microcrédito e crescimento econômico e social, bem como a relação entre desenvolvimento e liberdade. Além disso, será refletido sobre a construção histórica da moeda e crédito, microcrédito e sua relação com crescimento econômico, exclusão bancária e pobreza a qual aborda também o papel do Estado como indutor de políticas públicas e as críticas ao microcrédito.

2.1 DESENVOLVIMENTO E LIBERDADE

De acordo com Amartya Sen (2010) “A privação da liberdade econômica pode gerar a privação da liberdade social, assim como a privação da liberdade social ou política pode, da mesma forma, gerar a privação da liberdade econômica.” (SEN, 2010, p. 23). Nesse contexto, o autor discute e defende a visão de desenvolvimento como um processo integrado de expansão de liberdades substantivas interligadas, inclusive a de mercado. Segundo o autor, a liberdade de transação econômica tende a ser um motor do crescimento econômico. Como observa Adam Smith, “a liberdade de troca e transação é ela própria uma parte essencial das liberdades básicas que as pessoas têm razão para valorizar.” (SMITH *apud* SEN, 2010, p. 20).

O papel do mercado enquanto elemento de desenvolvimento econômico tem sido discutido e reconhecido pela literatura econômica. Por outro lado, a rejeição aos mecanismos de mercado muitas vezes leva a propostas radicais de métodos totalmente diferentes para organizar as sociedades, ao tempo em que considera inevitável perceber os méritos deles, as imperfeições precisam ser vistas com um olhar crítico e sem preconceitos (SEN, 2010). Para o autor, a desigualdade interpessoal de renda tende a se converter em desvantagens na conversão de renda em competências, acirrando as desvantagens dos mais pobres.

A rejeição em participar plenamente do mercado de trabalho, associado à privação de participar do intercâmbio econômico tem papel central na vida social, pois se convertem em verdadeiro cativeiro de privações. Os mecanismos de mercado com seu papel e efeitos, ao tempo que podem gerar desenvolvimento econômico e redução de pobreza. Por outro lado, precisa examinar a persistência da exclusão e privação de segmentos da sociedade dos benefícios de mercado (SEN, 2010). Tal

pensamento afirma que atacar a pobreza precisa ser o objetivo do desenvolvimento, bem como dos direitos humanos. O Produto Nacional Bruto (PNB) não reflete devidamente a melhoria na vida dos mais pobres. Dessa forma, o “conceito de desenvolvimento precisa ser redefinido de forma a considerar mudanças positivas no *status* econômico dos mais pobres.” (YUNUS, 2008, p. 33), de maneira a refletir, de fato, a renda real *per capita* dessa população.

Em virtude de os economistas não apresentarem uma definição amplamente aceita e satisfatória do conceito de desenvolvimento, faz-se necessário que este trabalho adote o conceito de Stöhr (1972), o qual influenciou várias declarações políticas, a primeira delas, a “Declaração de Viña del Mar”, emitida em 1969, pelo Conselho Especial de Coordinación de los Cancilleres Latinoamericanos, pois reconhece que o desenvolvimento não consiste somente na elevação dos níveis sociais e econômicos, mas requer, ao mesmo tempo, uma participação igualitária dos benefícios do desenvolvimento entre todos os extratos da população e uma maior participação dela na formulação e execução das políticas de desenvolvimento.

Para concluir, tal concepção passou a ser utilizada mundialmente e foi adotada pela Organização das Nações Unidas (ONU) para subsidiar suas propostas de ação para acelerar o desenvolvimento.

Sendo assim, o crédito constitui requisito essencial para o crescimento econômico das sociedades capitalistas, em geral, as sociedades mais ricas são aquelas que possuem também o maior nível de crédito em suas economias conforme refletiremos neste capítulo. É necessário compreender que em todas as épocas, o crédito passou de forma influente até chegarmos a sua acepção atual.

Em consonância com os estudos de Acemoglu e Robinson (2012), o crédito foi usado historicamente como instrumento de dominação, à medida que poucos tinham acesso. Comumente os empréstimos ficavam restrito àqueles privilegiados e já ricos, pois assim podiam valer-se de seu acesso para aumentar o controle que exerciam sobre os vários setores da economia.

O poder do sistema financeiro vem sendo muito investigado em períodos recentes, porque se refere à influência na promoção do crescimento econômico, devido à percepção de que os bancos possuem um importante papel transmissor da política monetária. Além disso, são responsáveis por direcionar crédito na economia, favorecendo novos investimentos e viabilizando o consumo, que por sua vez, acaba

fomentando a atividade econômica. Na medida em que as instituições financeiras captam recursos de setores superavitários e emprestam ou financiam a agentes deficitários. Essas instituições recebem remuneração chamado de *spread*⁵, que compensam custos e riscos, além de garantirem lucro.

Dessa forma, para que o desenvolvimento econômico e social de fato ocorra com menos assimetria, a base da pirâmide (BP) precisa estar incluída. O desenvolvimento de mercados e de modelos eficazes de negócios é algo com potencial para transformar a tarefa de diminuir a pobreza, tirando-a daquela constante luta para conseguir benefícios assistenciais e outros tipos de ajuda e a colocando no caminho do empreendedorismo e da geração de riqueza (PRAHALAD, 2010).

2.2 MOEDA E CRÉDITO

O êxito traz o crédito e o crédito traz o êxito. O crédito e o sucesso ajudam a manter os velhos fregueses e a atrair novos. O aumento do negócio dá grandes vantagens nas compras; os artigos fazem propaganda uns dos outros e assim decresce a dificuldade de achar saída para eles. O aumento da escala do negócio faz crescer rapidamente as vantagens que têm sobre os concorrentes e baixar o preço ao qual pode vender. (MARSHALL, 1996, p. 360A).

A concessão de crédito baseia-se no princípio da confiança, na esperança de que o devedor pague, no futuro, aquilo que lhe é fornecido no presente (SECURATO; FAMÁ, 1997), a própria etimologia da palavra “crédito” é derivada de confiança, do Latim *credere*, “acreditar” (HOUAISS, 2020).

Todavia, a esperança de um resultado muito favorável, que pode compensar o risco na ideia do tomador do empréstimo, não é adequada para tranquilizar totalmente o mutuante, conceder crédito é aceitar riscos (KEYNES, 1936).

A organização do crédito para Marshall (1996, p. 126), “aumenta a eficiência da produção no país, na medida que acrescenta à riqueza nacional”. Para ele, a capacidade de levantar crédito é um valioso elemento no ativo de um comerciante. Se, contudo, alguma causa fortuita o afasta do negócio, o prejuízo sofrido pela riqueza nacional é um tanto inferior ao inteiro valor do dito ativo; porque uma parte ao menos dos negócios que ele teria feito será feita agora por outros, com a ajuda de uma parte

⁵ Diferença entre os juros que os bancos pagam na captação de recursos dos clientes e os juros que eles cobram nos empréstimos ou financiamentos concedidos.

ao menos do capital que ele teria tomado de empréstimo. A importância e necessidade do crédito como instrumento impulsionador dos negócios é reforçado por Schumpeter (1997, p. 10) “O empreendedor, em princípio e como regra, necessita de crédito - entendido como uma transferência temporária de poder de compra, a fim de produzir e se tornar capaz de executar novas combinações de fatores para tornar-se empreendedor”. Para David Ricardo (1996, p. 153), por meio de um “pequeno capital você somente pode desenvolver uma pequena atividade e, portanto, sua contribuição direta é muito pequena. Faça empréstimos e acumule capital. Aumente seu negócio de tal forma que ele lhe proporcione grandes lucros”.

Nesse contexto, para melhor compreensão é importante distinguir os vários tipos de créditos, finalidades e públicos aos quais se destinam, em especial, nas pessoas situadas na base da pirâmide. A experiência internacional, demonstra a necessidade de metodologia própria para o sucesso do microcrédito. Outrossim, para Rufin (2017), o ambiente precisa ser bem estruturado para que o microcrédito possa ajudar e, conseqüentemente, não atrapalhar o mais pobre.

A história do crédito está interligada e até se confunde com a história da moeda, que por sua vez, acompanhou a própria história das civilizações. A princípio, a noção de moeda girava em torno de escambo, principalmente do grão e do gado como instrumentos de troca, no período de 9000 a.C. Nesta fase, já se agregava estes dois bens de consumo o conceito de permuta de acordo com Davies e Bank (2002). Ainda nesse cenário, várias coisas já foram usadas como dinheiro em diferentes tempos e diferentes lugares, a exemplo do âmbar, contas, búzios, tambores, ovos, penas, gongos, enxadas, marfim, jade, chaleiras, couro, tapetes, pregos, bois, porcos, quartzo, arroz, sal, dedais, vodka e fios (DAVIES, 2005).

O símbolo monetário que veio a substituir as mercadorias no processo de escambo nasceu em épocas diversas e de formas diferentes para cada civilização. Todavia, evoluiu de maneira conjunta ao uso dos metais por estas civilizações. Na Índia, o nishka⁶ e o karshapana⁷ surgiram entre 1400-800 a.C. já na Babilônia criaram o siclo, a mina e o talento. Inicialmente como medidas de peso e que evoluiu para a utilização com noção monetária.

⁶ Unidade de medida de peso usada na Índia (1 aksa é igual a 12mg).

⁷ Antigas moedas indianas correntes durante o século 6 a.C em diante.

Em consonância aos estudos, a cunhagem⁸ provavelmente surgiu cerca de 690 a.C. ou durante o reinado de Senaqueribe da Assíria ou o reinado de Giges da Lídia (HOGGSON, 2007).

Existe registros que a concepção de bancos em seu estado arcaico, chamado também de *quasi-banco*, iniciou-se entre 4000-2000 a.C., na Mesopotâmia, onde também nasceu o conceito da emissão da carta de crédito e do empréstimo a juros, mesmo antes de Hamurabi e seu Código homônimo (1790-1750 a.C.), quando os templos também serviam como bancos comunitários (CHAHIN, 2001). Os babilônios, a 2000 a.C., usavam depositar seus tesouros com homens de confiança, para os quais deveriam pagar a razão de até 1/60 do tesouro por esse serviço. Além disso, o Código de Hamurabi previa que: “se um homem desse a outro prata, ouro, ou qualquer outra coisa para salvar, o que lhe for dado deverá ser mostrado a testemunhas, e ele [o depositante] deve providenciar os contratos antes que faça os depósitos.” (BROMILEY, 1995 apud RODRIGUES; JAYME NETO; FERREIRA, 2014, p. 142).

O “espírito do capitalismo” do Império Romano foi herdado da Grécia. Neste período, os depósitos deixaram de ser feitos nos templos e passaram a ser feitos em depositários privados, como explica Negev (1978). “O primeiro registro mencionado de atividade bancária em Roma data de 352 a.C., onde plebeus devedores contraíram empréstimos com credores para saldar seus débitos antigos, passando a dever cada vez mais.” (RODRIGUES; JAYME NETO; FERREIRA, 2014, p. 151).

A religião teve papel importante na construção dos sistemas econômicos, sobretudo quanto à cobrança de juros, pois a maior parte dos sistemas religiosos antigos não proibiam a usura (no sentido de cobrança de juros), contudo, proibia quando a usura estimulava o enriquecimento ilícito do credor, este inclusive proibido em vários ordenamentos jurídicos, incluso o brasileiro. Entre os mesopotâmicos, hititas, fenícios e egípcios, a cobrança de juros era legal e comumente fixada pelo Estado (JOHNSON, 2013). Neste sentido,

A substituição da palavra ‘usura’ por ‘juro’ correspondeu a uma mudança geral no caráter dos empréstimos, que trouxe um novo critério à análise e classificação dos elementos em que pode ser decomposto o custo de produção de uma mercadoria. (MARSHALL, 1996, p. 119).

⁸ Processo pelo qual as moedas metálicas passam para serem gravadas, de forma a promover a estampagem de um desenho em uma, ou ambas, as faces.

Na idade média, a Itália constituiu o berço do sistema bancário na concepção atual como se conhece: o banco pioneiro, no sentido institucional, a ser estabelecido foi o de Rialto em Veneza, em 1157, com garantias estatais (BROMILEY, 1995).

Macardy (1840) postula que a razão do nascimento de um sistema bancário na Itália foi uma consequência da pauta comercial dos venezianos que agiam sob interesse das Cruzadas do Papa Urbano II, enquanto Gilbart, (2012), cita a Câmara dos Empréstimos, criada para administrar um empréstimo compulsório realizado pela república e sobre os empréstimos forçados incidiam juros.

A influência da história está presente nos modelos atuais de crédito e empréstimo financeiro, pois foram séculos de evolução conceitual e legal para a criação dos institutos. Ainda assim, nota-se que a evolução do conceito de moeda, sempre esteve atrelada de alguma forma ao crédito. No período dos primórdios o ser humano já possuía noções intrínsecas de comércio e este está ligado por sua vez a moeda e o crédito.

Mesmo os mesopotâmios já tinham a noção do pagamento à vista e que emprestar dinheiro e bens era possível, baseando-se em confiança; igualmente nasce aqui a concepção dos juros, não visto como penalidade ao devedor e sim como recompensa ao credor. (RODRIGUES; JAYME NETO; FERREIRA, 2014, p. 151).

Os romanos contribuíram para a construção do conceito legal aos empréstimos, bem como ao combate à inadimplência, pois praticavam penalidades muito severas para os devedores em atraso com suas obrigações. As religiões também neste campo foram bastante influentes, chegando a determinar o curso da história, com a proibição de cobrança de juros para muçulmanos e cristãos, pois a usura constituía pecado, a não proibição para os judeus, estimulou este último e gerou seu enriquecimento, levando à fundação e ao estabelecimento de instituições judias poderosas e influentes. Para os cristãos, a cobrança de juros só se tornou possível pelo interesse do financiamento das Cruzadas.

Os institutos legais agregados aos bancos são visíveis principalmente com os romanos e as Leis das Doze Tábuas, e posteriormente nos países do Velho Mundo, primeiramente na Itália, que foi a criadora de um modelo bancário funcional, copiado à exaustão e melhorado através dos tempos; aqui, os italianos foram os pioneiros da emergência do banco moderno e da expansão do empréstimo. (RODRIGUES; JAYME NETO; FERREIRA, 2015, p. 152).

Para fim, podemos afirmar que os judeus foram decisivos em todo processo evolutivo dos bancos, sobretudo em função da religião judaica não proibir a cobrança

de juros e o lucro, todavia foi na Itália, que se instituiu um modelo bancário funcional, copiado à exaustão e melhorado através dos tempos, já os italianos foram os pioneiros da emergência do banco moderno e da expansão do empréstimo (RODRIGUES; JAYME NETO; FERREIRA, 2014).

2.3 CRÉDITO E CRESCIMENTO ECONÔMICO: EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

Ao adentrar na história da economia, sobretudo quando foi possível mensurar e construir dados percebe-se que o crescimento econômico possui forte relação com a disponibilidade do crédito. A maior oferta de empréstimos e financiamentos permite aumento de demanda, que provoca o aumento de produção e, conseqüentemente, o aquecimento da economia, com reflexos na aceleração da trajetória de crescimento da renda e emprego.

O acesso ao crédito permite aos empreendedores a ampliação de suas instalações, melhoria no negócio e na capacidade produtiva. As famílias com acesso ao crédito podem aumentar o consumo de bens não duráveis e duráveis, bem como na aquisição da casa própria. A maior disponibilidade de financiamentos, sobretudo de longo prazo, permite que as empresas aumentem a capacidade de oferta, conseqüentemente gerem novos postos de trabalho e realimenta o processo de crescimento econômico, este é o ciclo virtuoso das engrenagens da economia.

Embora não seja possível separar a variável crédito das demais quando se analisa o crescimento econômico e social, as evidências apontam para uma forte relação de causalidade e vice-versa. Analisando os dados constantes na tabela 1, em que apresenta a penetração do crédito privado nas economias dos países, percentual de bancarização e utilização de cartão, percebe-se a existência de uma forte relação entre eles e os indicadores de desenvolvimento humano:

Tabela 1 - Relação entre crédito, bancarização, uso de cartão e IDH

PAÍS	% de crédito privado e relação ao PIB	% população bancarizada	% população com uso de cartão	IDH
EUA	198,86	93,12	80,23	0,920
Japão	169,50	98,12	86,99	0,915
Dinamarca	162,91	99,92	97,36	0,930
China	157,02	80,23	66,75	0,758
África do Sul	147,53	67,44	34,13	0,705
Noruega	146,06	99,75	98,09	0,954
Coreia do Sul	144,98	94,85	75,28	0,906
Austrália	140,12	99,52	89,96	0,938
Reino Unido	135,41	96,37	91,45	0,920
Chile	112,35	73,84	59,81	0,847
Espanha	105,49	93,76	84,80	0,893
Portugal	103,31	92,34	82,92	0,850
França	101,47	94	84,67	0,891
Rússia	77,90	75,76	55,67	0,824
Alemanha	77,35	99,14	90,64	0,939
Bolívia	64,53	51,21	28,05	0,703
Brasil	59,77	70,04	59,34	0,761
Egito	28,52	32,07	24,76	0,700
Nigéria	14,22	39,41	31,55	0,534

Fonte: Banco Mundial (2017).

Nota: Adaptado pelo autor desta dissertação (2021).

Para efeito deste estudo, considera-se população bancarizada, o indivíduo que tem algum serviço financeiro que lhe permita realizar movimentação de valores, como pagar, receber, transferir e sacar. No Brasil, os reguladores definiram que a conta corrente em instituição financeira como o produto disponibilizado para esse fim.

Ainda nesse contexto, quando comparado a outros países, o volume total de crédito na economia brasileira é baixo e, mesmo com o crescimento observado, entre 2003 a 2014, manteve-se abaixo de países como China, Chile e Austrália. De acordo com Sant'Anna, Borça Júnior e Araujo, (2009) há espaço para a expansão expressiva do crédito, todavia, para que isso ocorra, é preciso que haja maior estímulo por parte do Ministério da Economia, pois, em cenário de crise, os bancos tradicionalmente se retraem, eles são tradicionalmente conservadores na concessão de crédito. Este racionamento decorre que os bancos, avessos ao risco, não estão dispostos a oferecer crédito para toda a demanda existente. Neste sentido, as Instituições financeiras ao determinar suas taxas de juros e oferta de crédito, procurando

selecionar os projetos com a melhor relação entre risco e retorno, serão responsáveis por influenciar a quantidade de investimentos na economia (KROTH; DIAS, 2006).

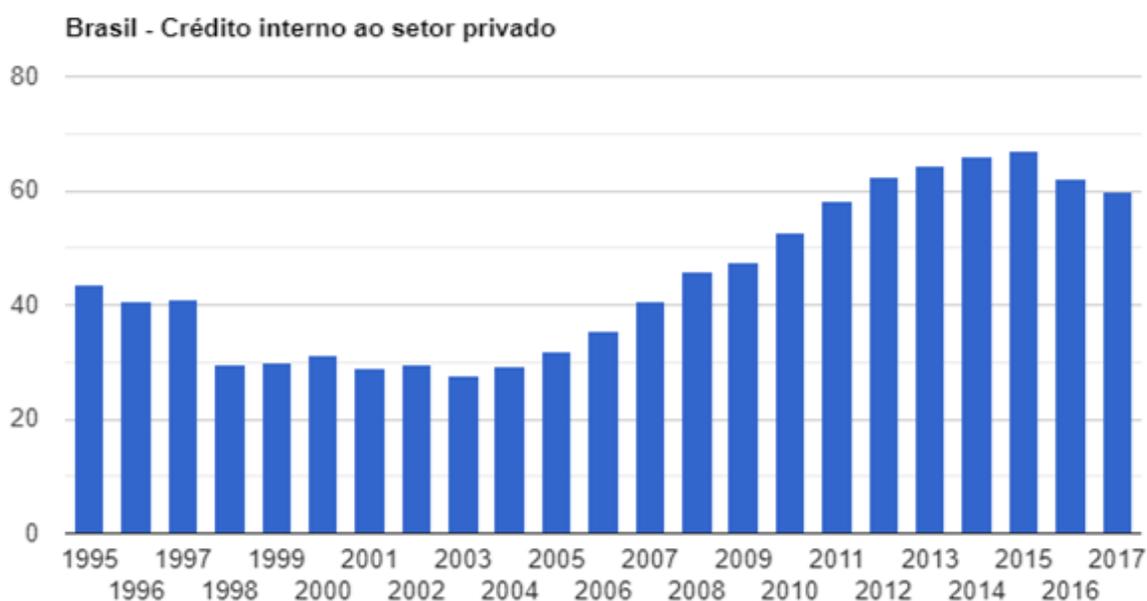
Conforme demonstra a tabela 1, o desenvolvimento humano guarda uma forte relação com o nível de crédito privado numa economia (excluído o financiamento público), com a quantidade de população bancarizada, bem como com o nível de penetração da utilização do cartão como meio de pagamento numa sociedade. Ainda, o Brasil tem um longo caminho a percorrer e precisa apresentar melhoria ou criação de políticas públicas que permita a inclusão da população mais pobre no sistema financeiro, porquanto é o caminho mais rápido para superar o desafio.

Em países com baixa bancarização, mercados de crédito e de capitais pouco desenvolvidos, a ampliação da capacidade produtiva fica basicamente limitada. Normalmente a poupança interna não é suficiente para promover o autofinanciamento das empresas e dos consumidores. No caso brasileiro, o *funding* de longo prazo (BNDES, FGTS, FNE, FCO, FNO, PASEP e FAT) sempre foi usado para compensar a falha de mercado no financiamento a longo prazo, todavia após 2014, essas fontes de recursos foram reduzidas significativamente, numa orientação ortodoxa dada a economia brasileira, isso comprometeu o crescimento da oferta de crédito para vários setores da economia, inclusive o MPO, que a partir deste período deixou a trajetória crescente que vinha desde 2005 com a criação do PNMPO, na qual está descrita na tabela 2.

Portanto, analisando os dados de crescimento do PIB brasileiro a partir de 1995, bem como os dados relativos à oferta de crédito privado, ou seja, àqueles concedidos a empresas e consumidores, percebemos uma importante relação, sobretudo, quando, se coloca uma lupa no período compreendido entre 2003 e 2014.

Observemos o gráfico:

Gráfico 1 - Crédito interno ao setor privado

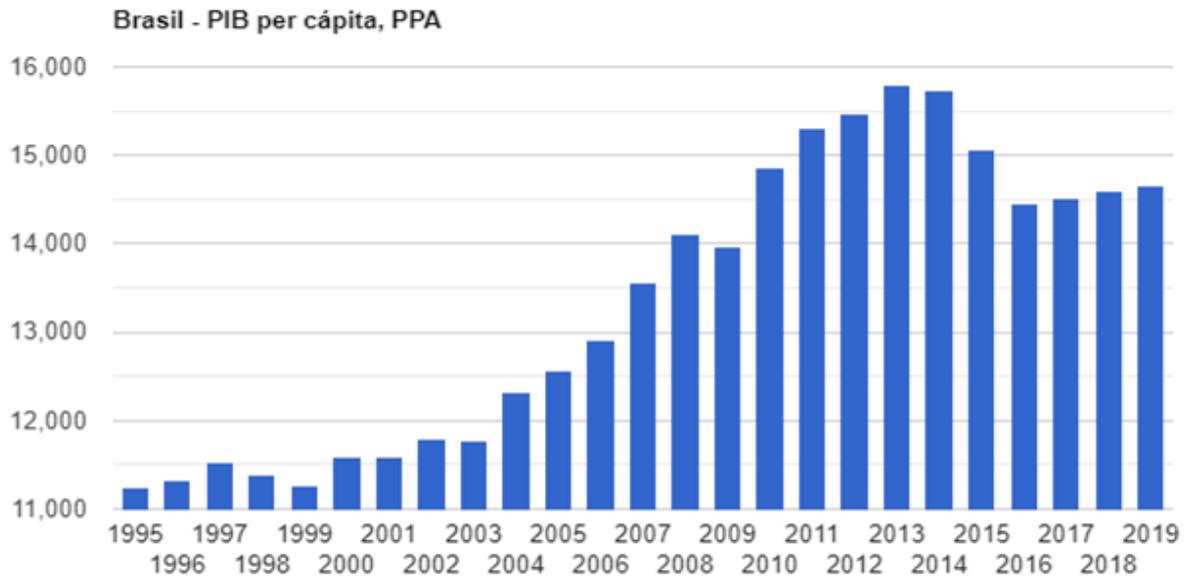


Fonte: Banco Mundial.

No período de 2003 a 2014, originalmente a expansão do crédito ocorreu por intermédio dos recursos livres⁹ e foi garantida tanto pelas pessoas físicas quanto pelas jurídicas. Sendo assim, a velocidade de crescimento à pessoa física foi mais significativa. Assim, analisam Prates e Biancareli (2009), o crédito as pessoas físicas que respondiam por 38% do total do crédito concedido com recursos livres, em dezembro de 2003, saltaram para 45% do total, em dezembro de 2007. Com a aceleração do crescimento da economia e a menor velocidade de expansão do crédito à pessoa física, houve uma intensificação da concessão de empréstimos à pessoa jurídica a partir de 2007. Atrelado ao crescimento do crédito, no período compreendido entre 2003 e 2014, o PIB per capita brasileiro acompanhou a trajetória de crescimento, o que corrobora com a ideia de correlação entre a oferta de crédito e crescimento econômico.

⁹ Aplicação de recursos oriundos da atividade de captação dos bancos junto ao público, sem ingerência governamental sem qualquer equalização.

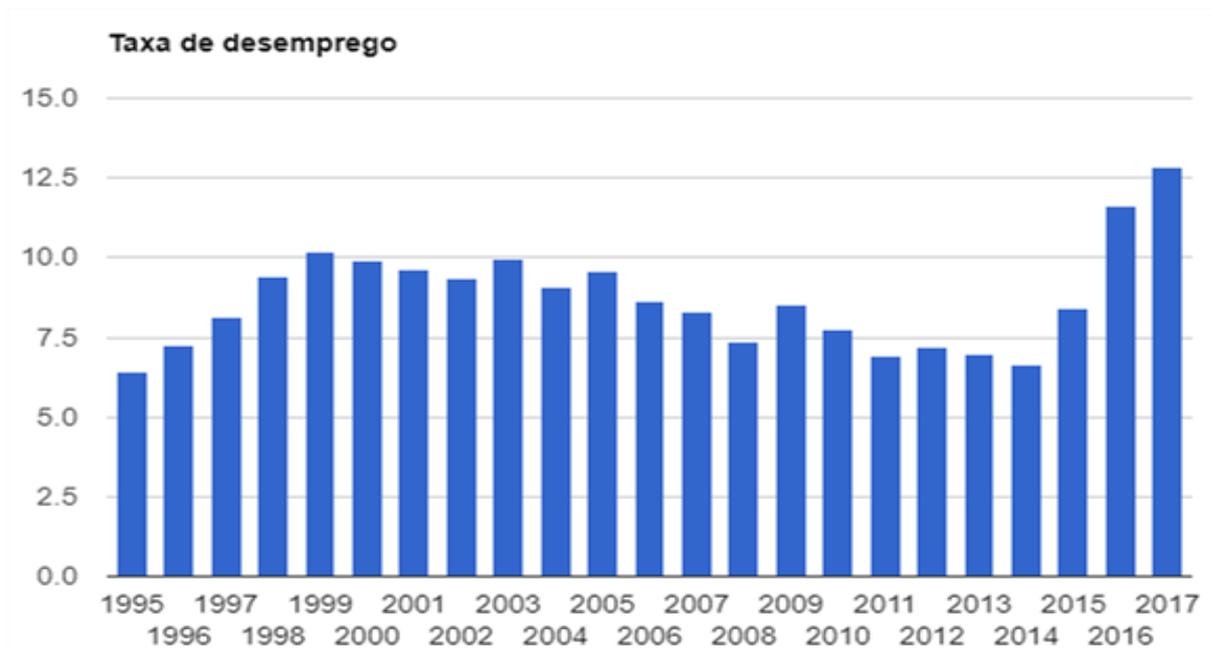
Gráfico 2 - Brasil - PIB Per capita



Fonte: Banco Mundial.

Ainda analisando o mesmo período é possível fazer outra relação, desta vez com o nível de desemprego da economia brasileira, conforme detalha o gráfico 3, é possível perceber um importante queda no desemprego no período de 2003 a 2014, exatamente quando a curva de oferta de crédito esteve crescente, analisemos:

Gráfico 3 - Brasil - Taxa de desemprego



Fonte: Banco Mundial.

A relação de causalidade pode ser sugerida entre o crescimento da oferta de crédito com a queda do desemprego e a melhoria de renda de população. Assim, não é possível mensurar a influência isolada do fator. De todo modo, os dados acima nos levam a concluir que para alcançar uma economia aquecida e com a promoção de crescimento econômico e social, com geração satisfatória de emprego e renda, é necessário que o crédito seja abundante e, em condições, adequadas para todos os agentes econômicos.

2.4 MICROCRÉDITO E CRESCIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

Alinhados com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, estabelecidas pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2000, com o apoio de 191 países, os programas de microfinanças têm sido apontados como instrumentos de políticas públicas fundamentais para contribuir no cumprimento, sobretudo o que se refere à erradicação da pobreza, da educação infantil, da melhoria da saúde das mulheres e das crianças e, por fim, o empoderamento feminino.

Segundo Monzoni (2008), estudos recentes, de natureza qualitativa e quantitativa, conduzidas por Littlefield, Morduch e Hashemi (2003), apontam que as metas do milênio podem ser atingidas mais facilmente com a ajuda de programas de microfinanças. Para o referido autor, entre os programas citados no estudo, merecem destaque aqueles relativos à erradicação da pobreza, como:

- a) Programa Crescer, na Bolívia: renda de dois terços dos mutuários cresceu depois que passaram a integrar o programa;
- b) *Program Freedom from Hunger*, de Gana: pessoas que participaram do programa apresentaram crescimento de renda duas vezes maior que as demais;
- c) Estudo do Banco Rakyat, da Indonésia, demonstrou que clientes de microfinanças aumentaram sua renda em 112%, e que 90% dos lares reportaram ter saído da pobreza;
- d) Estudo sobre o programa *Share*, da Índia: três quartos dos clientes que participaram do programa experimentaram mudanças significativas em seu bem-estar econômico;

- e) Relato sobre o *Zambuko Trust*, no Zimbábue: clientes extremamente pobres que participaram do programa tiveram incremento do consumo de alimentos com alto teor proteico;
- f) Estudo detalhado sobre o programa *Brac*, em Bangladesh: clientes que permaneceram no programa por período superior a quatro anos aumentaram as despesas de seus lares em 28% e seus ativos, em 112%.

No Brasil, o microcrédito ganhou maior relevância nos anos 2000, quando foram implementadas algumas iniciativas, dentre elas a promulgação da Lei nº 10.735, em 11 de setembro de 2003, que garantiu o direcionamento de 2% dos depósitos à vista¹⁰ captados por instituições financeiras para destinação ao microcrédito, em seguida, o Governo publica a Medida Provisória nº 226 de 29 de novembro de 2004, convertida na Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005, criando o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado, considerada a maior conquista para o setor até aquele momento. Abaixo, é apresentada uma tabela com os números que demonstram o avanço da oferta do microcrédito, como também dos empreendedores atendidos.

Tabela 2 - Histórico da concessão de microcrédito

Ano	Valor concedido R\$	Contratos realizados	Clientes atendidos
2005	1.009.401.372	632.106	566.050
2006	1.339.956.582	828.847	742.232
2007	1.733.972.233	963.459	862.777
2008	3.028.311.116	1.280.680	1.430.097
2009	3.620.727.053	1.620.656	1.654.186
2010	4.488.115.356	1.966.718	2.071.607
2011	5.761.258.771	2.576.559	2.674.157
2012	8.620.128.679	3.814.781	3.953.406
2013	12.681.328.920	5.713.091	5.664.941
2014	13.767.209.555	5.667.287	5.552.080
2015	12.356.966.047	5.201.992	5.200.781
2016	9.263.808.770	4.699.476	2.514.576
2017	8.644.549.202	4.300.728	2.248.981
2018	10.356.731.697	4.739.929	2.430.934

Fonte: MTE (2018).

Nota: Adaptado pelo autor desta dissertação (2021).

¹⁰ Recursos depositados em contas-correntes, sem aplicação, esses recursos em geral são usados em empréstimos pelos bancos, parte dele vai para o BACEN como depósito compulsório.

Como o microcrédito alcança pessoas que não tem acesso ao sistema bancário tradicional, possibilitando a eles, o início ou ampliação de seu pequeno negócio. Utiliza-se a metodologia diferenciada, que prevê a orientação dada pelos agentes de crédito, garantido pelo aval solidário o que compensa a falta de garantias reais. A concessão é crescente, começando por valores menores e aumentando à proporção que os recursos forem retornando com adimplência. Para este público, formada por pessoas, cuja escassez de reservas próprias, é bastante presente, o crédito é decisivo.

Nesta concepção, Yunus (2008) afirma que o microcrédito não se limita a garantir crédito aos mais pobres, mais também contribui para libertá-los da fome, a melhorar a autoestima dos participantes e a promover sua emancipação política, constituindo um instrumento de mudança eficaz e contrária às forças do paternalismo (YUNUS, 2008, p. 190).

Dentre os componentes que contribuíram para o crescimento brasileiro no período de 2003 a 2014, possivelmente o microcrédito exerceu papel importante, sobretudo por ter atingido camadas populacionais, cujo sistema financeiro sempre esteve ausente e as políticas públicas voltadas para o desenvolvimento não alcançava a disponibilização do microcrédito. Sendo assim, foi necessário permitir o aquecimento dessas economias locais nas periferias das grandes cidades e nas cidades menores, desassistidas de bancos, permitindo que o recurso girasse localmente.

A criação da figura jurídica do Microempreendedor Individual (MEI), por sua vez, garantiu avanços significativos rumo à formalização dos empreendedores populares, instituído pela Lei complementar nº 128 de 2008. Ela chegou a marca 11 milhões de inscrições até dezembro de 2020, contribuindo para gerar garantias sociais, como a previdência e possibilitando maior bancarização e acesso ao crédito. Com a legislação, o microempreendedor passou a ter condições mais favoráveis de iniciar e fazer crescer seu negócio. A simplificação e diminuição da burocracia foi fator fundamental para o sucesso da iniciativa. Com a formalização, o microempreendedor passou a ter maiores possibilidades de acesso a crédito bancário nos bancos tradicionais e, sobretudo em bancos públicos, que por sua vez criaram produtos específicos, como Conta Corrente, linha de crédito de capital de giro e de investimentos. Esta política pública de formalização associada com maior acesso ao crédito promoveu um ambiente de negócios propício ao surgimento e crescimento das pequenas iniciativas

empresariais, bem como, serviu para emprestar mais energia às economias locais (NERI, 2008).

2.5 EXCLUSÃO BANCÁRIA E POBREZA

Em abril de 2009, dois importantes estudos divulgados no Brasil mostram a relação direta entre exclusão bancária e a extrema indigência, o primeiro foi: O Mapa da Extrema Indigência no Ceará e o Custo Financeiro de sua Extinção, realizado pelo Curso de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Ceará (CAEN/UFC). Já o segundo foi: Transformação na Indústria Bancária Brasileira e o Cenário da Crise, elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). (SEGUNDO; MAGALHÃES, 2009).

Analisando os dados desses trabalhos, conclui-se que os estados de Alagoas, Maranhão e Piauí, no ano de 2006, foram os três estados que apresentaram os maiores índices de população em condições de extrema indigência e, também, as três Unidades da Federação (UFs) com menor número de agências bancárias (de acordo com o documento do IPEA). No sentido oposto, Santa Catarina e São Paulo foram os dois estados com menores índices de extrema indigência e, não coincidentemente, os que possuíam mais agências bancárias, em números proporcionais. Esses dados, clarificam melhor a relação entre bancarização e promoção do desenvolvimento e da inclusão social (SEGUNDO; MAGALHÃES, 2009).

Talvez a explicação para isso resida na comparação dos grandes bancos com os transatlânticos, que o Yunus (2008) afirma que eles são belos, perfeitos e poderosos, mas só navegam em oceanos, não conseguem entrar em rios e córregos.

No que pese às facilidades concedidas com a edição da Resolução nº 4.072, de 2012, o CMN, que simplificou a regra sobre a instalação de agências e demais dependências das instituições financeiras, visando reduzir o custo da ampliação da rede de atendimento do SFN. Desde então, há quatro tipos de dependências no sistema: agências, PAs, PAEs e Unidades Administrativas Desmembradas (UADs).

De todo modo é preocupante a diminuição da rede bancária física a qual o país vem vivenciando nos últimos anos. A quantidade de municípios desassistidos por rede bancária física vem crescendo consideravelmente, sobretudo em função dos estímulos que o BACEN vem estabelecendo à disseminação dos Bancos Digitais, com custos reduzidos e que pressionam os grandes bancos a diminuir estrutura física

para se adaptarem à nova realidade. Os Bancos Digitais proporcionam acesso fácil a produtos e serviços bancários, e está voltado para um público mais tecnológico, com acesso a smartphones e a rede de dados. Tal realidade ainda não é universalizada no país, em especial, no nicho da população mais pobre.

A Livre Opção Bancária (LOB), Portabilidade de Crédito, Open Banking¹¹, conta digital, Cadastro Positivo e Pix, todas essas iniciativas do regulador, constituem avanços rumo a maior bancarização e maior concorrência entre as instituições, todavia, não são suficientes para substituir a presença física dos bancos, que ainda são importantes e que vem diminuindo ano a ano, sobretudo, nas pequenas cidades e junto à população mais pobre. Vale ressaltar que não há iniciativa das autoridades no sentido de reverter tal processo.

2.6 CRÍTICAS AO MICROCRÉDITO

Para Amartya Sen (2010), o crédito aos mais pobres pode levar a problemas com superendividamento e piorar ainda mais a situação dessas populações, pois possuem baixa educação financeira, para ele, é necessário um ambiente organizado e estruturado para o sucesso do microcrédito. “Exceção se faz ao crédito produtivo e orientado, aplicado com a metodologia consagrada pelo Grameen Bank de Bangladesh.” (RUFÍN, 2017, p. 13).

A importância do microcrédito tem suas críticas. Uma delas é que a maioria dos programas não estimula o planejamento financeiro para a formação de poupança, apenas centra energias na concessão dos empréstimos. Logo, é necessária a complementação das ações de microcrédito com modelos de micropoupanças e microsseguros, para se chegar a um modelo de microfinanças autossustentável, haja vista, o que melhora a vida dessas pessoas é a inclusão financeira pela microfinanças, não apenas os empréstimos (MARECOS, 2009).

Alguns autores entendem que os empréstimos podem constituir mais um fator de vulnerabilidade para as populações da base da pirâmide, pois normalmente são pressionados por despesas essenciais e tendem a desviar a finalidade do crédito. Para tais autores, poupar é uma melhor alternativa, pois a opção por poupar é voluntária, todavia a amortização das parcelas da dívida contraída é compulsória e

¹¹ Novo sistema que permite o acesso e transferência dos dados cadastrais e informações bancárias de clientes entre instituições financeiras, mediante autorização. Passou a vigorar em 2021.

sem flexibilidade. “Contrair um empréstimo é sempre mais arriscado que poupar.” (VONDERLACK; SCHREINER, 2002, p. 63).

O Brasil tem um agravante em relação a custos financeiros, pois segundo a pesquisa do *The International Monetary Fund*, entre os 100 países avaliados em 2019, a taxa de juro real de empréstimo bancário¹² do Brasil é a segunda maior do mundo, com 31,99% ao ano, perdendo apenas para Madagascar na África a qual possui 41,29% ao ano, para se ter uma ideia, a nível dos países da OCDE, os Estados Unidos tem a maior taxa, com apenas 3,28% ao ano. Neste estudo a taxa média foi de 7,43% ao ano.

Importante destacar o peso que os juros têm no PNMPO. O BACEN, através da Resolução nº 4854, de 24 de setembro de 2020, limitou a taxa de juros a 4% ao mês em regime de capitalização, ou seja, juros sobre juros, além de autorizar na mesma resolução, a cobrança de uma Taxa de Liberação de Crédito (TAC) de 3% incidente no ato da concessão. Essas taxas são praticadas pela maioria das IMFs e bancos, contudo, considerando um cenário de taxa básica da economia inferior a dois dígitos ao ano, a inflação é em média de 5% ao ano. Isso significa que um beneficiário de microcrédito pode chegar a pagar até 60,10% ao ano mais 3% de TAC, ou seja, o custo financeiro pode superar até doze vezes a inflação e diversas vezes a taxa básica de economia. Não restam dúvidas de que o custo financeiro pode corroer a renda do empreendedor popular e contribui, conseqüentemente, para gerar mais vulnerabilidade.

O microcrédito carrega consigo de alguma forma, um contrassenso, alguns pensadores, incluindo Yunus e Jolis (2000), que são defensores da economia de mercado, discorda arduamente da concessão de subsídios. Para os autores, as IMFs devem se viabilizar praticando juros de mercado. Todavia, dado o alto custo dos empréstimos, sobretudo em função da necessidade do acompanhamento próximo, ou seja, da atuação do agente de crédito, bem como dos demais encargos de captação, risco e operacionais, os juros do microcrédito sem subsídios do Estado são altos, o que pode dificultar a adimplência dos empréstimos, além de incorrer em mais custos para o tomador, inviabilizando seu negócio.

Ainda assim, as políticas públicas de subsídios são constantemente reavaliadas em função dos dirigentes e da orientação política, bem como das

¹² Taxa da operação menos a inflação

disponibilidades orçamentárias, incorrendo recorrentemente em descontinuidade dessa ajuda financeira. Isso pode gerar dificuldades na autossustentabilidade das IMFs.

Grandes partes das iniciativas de microcrédito não conseguem ser autossustentáveis. De acordo com os dados de 2014 a 2018 do Banco Central, foram encerrados mais de 400 IMFs. Embora ainda sejam mais eficazes em chegar às populações mais carentes e registem taxas de pagamento mais elevadas do que as instituições de crédito tradicionais (MARECOS, 2009).

Quanto à ajuda do Estado e de outros organismos, o autor Yunus defende que “as ajudas externas deverão, então, ser eliminadas e a instituição deverá conseguir continuar a trabalhar de forma autossustentável. Se este não for o caso, o projeto não é viável no longo-prazo.” (OLIVARES; SANTOS, 2009, p.15).

Embora o Grameen Bank tenha inicialmente recebido ajuda do Estado de Bangladesh, após algum tempo o banco acabou se desvencilhando dessa ajuda em função da capacidade que conquistou em buscar resultados autossustentáveis. (YUNUS, 2008).

2.7 O ESTADO INDUTOR

Muito se discute sobre o papel do Estado na economia, setores mais liberais defendem um Estado menos interventor e regulador, já os setores desenvolvimentistas ao contrário, afirma que o Estado precisa ser o indutor e, para isso, é necessário usar instrumentos buscando suprir as falhas de mercado¹³ e exercer a função equalizadora.

Pesquisa do Consultative Group to Assist the Poor (CGAP), publicada em fevereiro de 2021, apontam que até 2019, o setor público era responsável por 73% de todo fundo destinado para a inclusão financeira no mundo, o que se questiona é: será que o setor privado na ausência do setor público ocuparia este espaço? As evidências nos levam a crer que não. Ou seja, a existência da “mão invisível do mercado”, ao contrário do que ainda é sustentado por economistas de inclinação mais ortodoxa, não

¹³ Falhas de mercado são quaisquer violações das hipóteses de mercado completo (como informação assimétrica e poder de mercado) necessárias para a validade do Primeiro Teorema do Bem-Estar.

produz a harmonia apregoada entre o interesse egoístico dos agentes econômicos e o bem-estar global.

Em busca de seu ganho máximo, o comportamento individual e racional dos agentes econômicos (produtores, consumidores e assalariados) pode gerar crises em relação ao bom funcionamento das poderosas forças automáticas dos mercados livres (KEYNES, 1936).

A maior atenção do Estado como indutor de políticas públicas macroeconômicas, capazes de girar a roda da economia e incluir os mais pobres é decisivo, o setor financeiro emerge como transmissor da política monetária, influenciando a oferta e demanda. Para os autores, Bernanke e Blinder (1988) o papel do setor bancário parece fundamental no aprofundamento dos efeitos da política monetária sobre a economia, pois são os responsáveis pelo escoamento do crédito tanto para consumo como para o investimento, variáveis estas, decisivas para a geração de emprego e renda (BERNANKE; BLINDER, 1988).

Segundo o autor Abramovay (2004) “os mercados só podem ser compreendidos como cenários reais onde atores se confrontam, cujo desenho depende da força, da organização, do poder e dos recursos que cada um possui”. (ABRAMOVAY, 2004, p.45).

Deste modo, em ambientes considerados como puramente econômicos, existem segmentos que necessitam de um olhar diferente, visto que não podem ser compreendidos apenas pelos possíveis mecanismos de “puro mercado”, dado que possuem limitações à motivação dos atores, pelos quais não podem simplesmente ser reduzida ao modelo mercadológico, em que a busca por resultados econômicos sejam suficientes para explicar a relação dos atores com normas e regulações que permeiam os mercados (MIGUEL, 2012).

O mercado é considerado como um espaço em que normas e leis influenciam a ação dos atores, estando assim, sujeitos aos arranjos institucionais e não apenas as leis de “livre mercado”. Em consonância aos estudos de Polanyi (1980), o autor sugere que a ideia de livre mercado se constitui numa falácia. Sendo assim, a ordem econômica é apenas uma função da sociedade na qual ela está inserida. Logo, os mercados constituem não apenas um espaço regido por regramento institucional, mas também um espaço nas leis da oferta e demanda, como uma das dimensões de vida social.

Neste sentido, dado a relevância como estratégia de desenvolvimento econômico e social, microcrédito necessita ser conduzido como instrumento de política pública, sem evidentemente renunciar aos agentes privados e da lógica mercadológica, o segmento precisa ser estimulado, com mecanismos capazes de garantir que a demanda potencial seja atendida e que a taxa de penetração brasileira chegue a níveis internacionais.

3 CONSTRUÇÃO DO MARCO LEGAL DO MICROCRÉDITO

Este capítulo tem por objetivo analisar a legislação de microcrédito vigente no Brasil, bem como todo o histórico da construção regulatória desse segmento.

3.1 CONSTRUÇÃO DA AGENDA POLÍTICA

No Brasil, poucas iniciativas oficiais foram implantadas, até os anos 2000 não havia uma agenda para o setor, o tema era pouco debatido politicamente, poucas instituições de microfinanças se viabilizaram, principalmente pela falta de apoio oficial e de um arcabouço legal para o setor. Entretanto, as iniciativas governamentais ganharam força a partir de 2003, quando da aprovação da lei nº 10.735, buscou-se garantir estímulos as instituições para operarem com o microcrédito, mediante o direcionamento da captação de 2% dos depósitos à vista dos bancos para o microcrédito.

Como evolução da agenda, foi promulgada a lei nº 11.110/2005, considerada o marco legal do microcrédito. Naquele momento, o Governo criava o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), com o objetivo de disponibilizar microcrédito produtivo orientado para ampliação de emprego e renda aos pequenos empreendedores. O PNMPO provocou importantes mudanças no mercado das microfinanças, a oferta de crédito tomou uma trajetória crescente desde então, sobretudo, porque os bancos precisavam emprestar diretamente aos empreendedores populares com a metodologia adequada ou teriam que repassar para outras instituições de microfinanças (IMFs) o fizesse. O fato é que a oferta aumentou bastante entre os bancos tradicionais, além de resolver parte dos problemas com *funding* das IMFs.

Neste capítulo, iniciaremos conceituando o microcrédito e microfinanças, veremos o histórico de experiências mais relevantes de microcrédito no Brasil. Após, será mostrado a construção do marco legal do setor no país, para isso, será apresentado a legislação (leis, decretos e portarias) que envolve o segmento a nível Federal, bem como os impactos da construção regulatória nas Instituições de microfinanças.

3.2 CONCEITUAÇÃO DO MICROCRÉDITO

Inicialmente, cabe tratar sobre a conceituação de microfinanças, para Nichter Goldmark e Fiori (2002), microfinanças constitui um conjunto de serviços financeiros tais como: crédito, poupança, seguros, consórcios e meios de pagamento, prestados por instituições financeiras ou não, para indivíduos de baixa renda e microempresas (formais ou informais) excluídos (ou com acesso restrito) do sistema financeiro tradicional. Neste sentido, o microcrédito constitui apenas um dos serviços dentro da conceituação de microfinanças, que são oferecidos pelas instituições microfinanceiras.

O SEBRAE possui uma conceituação para microfinanças mais consensual entre especialistas: “a prestação de serviços financeiros adequados e sustentáveis para a população de baixa renda tradicionalmente excluída do sistema financeiro tradicional com a utilização de produtos, processos e gestão diferenciados”. (SEBRAE, 2021).

Como o principal produto de microfinanças é o microcrédito, ele é uma solução financeira criada para atender às necessidades de capital do empreendedor popular. Nesse sentido, a definição tradicional de empreendedorismo em economia surgiu do livro *Teoria do desenvolvimento econômico* (1911), de Joseph Schumpeter, que considera empreendedor aquele cuja iniciativa inovadora rompe o equilíbrio existente e promove o desenvolvimento econômico. Apesar do abrandamento dessa abordagem no decorrer da vida do autor, a utilização dessa definição não se apresenta hoje a mais adequada ao se tratar de atividades econômicas de iniciativa de pessoas vivendo próximo da linha de pobreza ou ocupando ambientes sociais na grande maioria, desprovidos de infraestrutura e ambiência adequados, não propícios à inovação.

O conceito empreendedorismo de pequeno porte encontra respaldo em alguns autores como: Say (1776-1832), Cantillon (1680-1734), Hayek (1899-1992). Para os pensadores, o “empreendedorismo não envolve apenas risco, mas também conduz a um processo de descoberta das condições produtivas e das oportunidades de mercado pelos próprios atores sociais.” (ABRAMOVAY, 2003, p. 5-6).

É importante destacar que nem todo crédito de pequeno valor à população de baixa renda deve ser considerado como microcrédito. A distinção está relacionada à finalidade do crédito. Para Monzoni (2008), os programas de crédito popular têm por objetivo financiar o consumo das famílias, incluindo financiamento habitacional e

crediário para consumo de bens duráveis e não duráveis, enquanto o microcrédito tem como objetivo financiar a atividade produtiva, contando com metodologia própria. Sendo assim, não há consenso sobre o tema. Para Silva (2007), o microcrédito é conceituado como serviços de crédito voltados para a população de baixa renda, sem especificar o objetivo do crédito. Segundo Reymão (2010) parte para uma definição com enfoque mais abrangente:

[...] uma política social voltada para empreendedores de baixa renda, que visa potencializar o desenvolvimento de pequenos negócios, concedendo crédito para indivíduos que, dado o baixo nível de formalização dos seus negócios, ou a inexistência de garantias, não conseguem acessar crédito junto às instituições tradicionais do sistema financeiro. (REYMÃO, 2010, p. 82).

Como as definições existentes e utilizadas no mundo acadêmico não são consensuais entre os estudiosos, o aprimoramento metodológico levou alguns autores a estabelecer diferenciação entre microcrédito, microcrédito produtivo e microcrédito produtivo e orientado. De acordo com os autores, Soares e Melo Sobrinho (2008) propõem diferenciação entre microcrédito e microcrédito produtivo orientado. O primeiro engloba todos os serviços financeiros para pessoas naturais¹⁴ e empresas de pequeno porte, com metodologia diferenciada em relação às operações do sistema bancário tradicional, englobando os financiamentos a empreendimentos, sem incluir o financiamento ao consumo. Já o segundo diz respeito apenas ao crédito concedido a esse público-alvo, utilizando metodologia baseada no relacionamento direto com os empreendedores, por intermédio do agente de crédito, e no ambiente onde é exercida a atividade econômica, sem financiar o consumo.

A experiência do professor e economista Muhammad Yunus, Nobel da paz 2006, tem sido referência neste segmento, em teoria e prática, para o autor, a experiência de microcrédito consiste numa metodologia diferenciada da aplicação pelas instituições tradicionais, como a concessão assistida e orientada ao mutuário do crédito, diferente do sistema tradicional que o cliente vai até o banco, os agentes vão até o local para dar o suporte necessário para o microempreendedor (YUNUS; JOLIS, 2000).

¹⁴ Pessoa Física que integra o ordenamento jurídico, pessoa como sujeito de direito.

O Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado (PNMPO), instituído pela Lei nº 11.110 de 25 de abril de 2005, trouxe em seu art 1º, § 3º a seguinte conceituação para Microcrédito:

§ 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se microcrédito produtivo orientado o crédito concedido para o atendimento das necessidades financeiras de pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, utilizando metodologia baseada no relacionamento direto com os empreendedores no local onde é executada a atividade econômica, devendo ser considerado, ainda, que:

I - o atendimento ao tomador final dos recursos deve ser feito por pessoas treinadas para efetuar o levantamento socioeconômico e prestar orientação educativa sobre o planejamento do negócio, para definição das necessidades de crédito e de gestão voltados para o desenvolvimento do empreendimento;

II - o contato com o tomador final dos recursos deve ser mantido durante o período do contrato, para acompanhamento e orientação, visando ao seu melhor aproveitamento e aplicação, bem como ao crescimento e sustentabilidade da atividade econômica; e

III - o valor e as condições do crédito devem ser definidos após a avaliação da atividade e da capacidade de endividamento do tomador final dos recursos, em estreita interlocução com este e em consonância com o previsto nesta Lei. (BRASIL, 2005).

Esta redação foi alterada posteriormente pela Lei nº 13.636, de 20 de março de 2018, em seu parágrafo terceiro, artigo primeiro:

[...] considera-se microcrédito produtivo orientado o crédito concedido para financiamento das atividades produtivas, cuja metodologia será estabelecida em regulamento, observada a preferência do relacionamento direto com os empreendedores, admitido o uso de tecnologias digitais e eletrônicas que possam substituir o contato presencial. (BRASIL, 2018).

Este conceito, reflete a influência das transformações promovidas pelo mundo digital e sua adesão pelo mercado financeiro, com a entrada de startups e *fintechs*¹⁵, permitindo a utilização de tecnologias que possam vir a dispensar a visita *in loco*¹⁶ ao local do empreendimento. Assim, do ponto de vista institucional e operacional, vale o conceito estabelecido dentro do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado (PNMPO), que reproduz o mesmo texto da lei nº 13.636 de 20 de março de 2018.

¹⁵ Empresas de tecnologia do ramo financeiro, as fintechs são majoritariamente startups, não tem ponto físico, trabalham em plataformas digitais, isso reduz consideravelmente seu custo.

¹⁶ No local, visita física do agente de crédito ao empreendedor popular, esta visita proporciona também orientação financeira.

3.3 HISTÓRIAS DE EXPERIÊNCIAS DE MICROCRÉDITO NO BRASIL

O microcrédito no Brasil teve sua primeira experiência em 1973, por meio de uma ONG, realizava o trabalho de concessão de crédito e orientação financeira aos pequenos empreendedores, em Recife, através da União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações (UNO). Tratou-se de uma iniciativa com apoio da ONG norte-americana, a ACCION Internacional, conhecida como AITEC, junto a um grupo de empresários pernambucanos. A ACCION já atuava com apoio assistencial às comunidades periféricas da Grande Recife e de forma empírica percebeu que as pessoas atendidas tinham nos pequenos ou micronegócios sua base de sustento (MONNZONI, 2008).

Com apoio da Universidade Federal de Pernambuco, através de uma pesquisa acadêmica, percebeu-se a necessidade de crédito para capital de giro e orientação financeira como as maiores necessidades para os empreendedores daquele local, iniciaram a experiência da UNO, contando inicialmente com recursos de doações internacionais e depois também com crédito do Governo Federal. Esta experiência no Brasil começou três anos antes da experiência em Bangladesh, iniciada pelo professor Muhammad Yunus, em 1973. Tal experiência foi considerada a referência mundial nesse segmento. Todavia, essas duas práticas ocorreram paralelas. Apenas na década de 80, foi introduzida a metodologia mais usada no microcrédito, o aval solidário e financiamento em grupos na forma praticada no Grameen Bank, instituição fundada por Yunus (MONZONI, 2008).

Apesar de todo o sucesso técnico e seu impacto social, após 18 anos de funcionamento o UNO foi encerrado em 1991, a razão principal desse fenômeno é a incapacidade de manter-se sustentável econômico/financeiramente, consequência da falta de apoio e de políticas públicas para o setor naquele momento (MONZONI, 2008).

Na década de 80, surgem às primeiras ONGs voltadas para apoio ao microempreendedor, quando foram criadas as primeiras Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs). Neste período, destaca-se a experiência da Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Mulher – Banco da Mulher, criado em 1982 no Rio de Janeiro, essa entidade é uma OSCIP que atua apoiando iniciativas de mulheres. Em 1989, foi lançada a seção do Banco da Mulher na Bahia, contou com o apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), sua atuação ia além do crédito, promovia

também cursos, palestras e capacitação gerencial e apoio à comercialização (MONZONI, 2008).

No Paraná, em 1986 foi criado o Banco do Microcrédito e o PROMICRO, este no Distrito Federal. Em 1987, surge na forma de uma organização não-governamental, o Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos Ana Terra (CEAPE-RS) em Porto Alegre, este contou com fundos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da Inter-American Fundacion (IAF). No Rio de Janeiro, em 1988 foi criado o Instituto de Desenvolvimento Ação Comunitária (IDACO) (MONZONI, 2008).

O CEAPE continuou ampliando sua atuação. No ano de 1989, abriu escritórios no Rio Grande do Norte e no Maranhão. Já em 1990, instalou-se em Sergipe. Em seguida, em 1991, em Pernambuco. Em 1992, no Distrito Federal. Em 1993, em São Paulo. Em 1994, na Paraíba e Goiás. Em 1995, na Bahia e no Pará.

Na década de 90, somado ao processo de estabilização da economia promovido pela implantação do Plano Real e as experiências internacionais exitosas de microcrédito, ganha força a necessidade de se criar no Brasil políticas públicas de combate à pobreza, promovendo um clima favorável à criação do mercado de microfinanças, bem como uma construção de um marco regulatório e de políticas públicas de estímulo ao setor. Até então, as ONGs eram responsáveis pela maior parte dos financiamentos concedidos “atuavam no segmento à margem do regramento do Conselho Monetário Nacional (CMN) e da fiscalização do Banco Central do Brasil (BACEN) e, por isso, ficavam sujeitas ao enquadramento na Lei da usura.” (PARENTE, 2002, p. 114).

Em 1990, é criado o Pró-Renda no Ceará. Em 1991, o Balcão de Ferramentas da Caixa Econômica Federal. Já o Banco da Providência, em 1994, no Rio de Janeiro. Em 1996, nascia a Instituição Comunitária de Crédito Portosol, iniciativa do Estado do Rio Grande do Sul, do Município de Porto Alegre e de entidades da sociedade civil, com o objetivo de fornecer crédito sem burocracia e taxas mais acessíveis aos pequenos empresários, formalizados ou não.

Hoje o Portosol atua ofertando crédito e desconto de cheques de pequena monta e conta com a importante parceria do SEBRAE, seu *funding* vem de recursos do Estado do Rio Grande do Sul, do BNDES, da Sociedade Alemã de Cooperação Técnica e a Inter-American Fundacion (IAF) (MONZONI, 2008).

O VivaCred foi criado em 1996, no Rio de Janeiro, por iniciativa da ONG Viva Rio. No mesmo ano, o CrediTrabalho, no Distrito Federal. Já em 1997, foi constituída a Fundação Municipal do Trabalho, em Sergipe e o Banco do Povo de Goiânia, em Goiás. A FAEP – Banco do Povo de Juiz de Fora, em Minas Gerais e o ICC Blusol, em Santa Catarina (MONZONI, 2008).

Seguramente, a experiência mais exitosa no Brasil é a do CrediAmigo do Banco do Nordeste do Brasil, iniciada em 1998, utilizando uma metodologia semelhante à do Grameen Bank de Bangladesh.

O CrediAmigo possui hoje a maior carteira de clientes e o maior volume em crédito ativo do mercado de microfinanças. Ele oferece pequenos empréstimos para proprietários de micronegócios que necessitam de dinheiro e orientação para construir e tocar o seu microempreendimento. O programa disponibiliza também serviços de assessoria financeira, por meio de parceria com a Acción, a qual é uma organização sem fins lucrativos, com atuação global e comprometida com a criação de um mundo financeiramente mais inclusivo. Ele também é pioneiro em microfinanças, atuando desde 1961. Segundo Monzini (2008), “a iniciativa possui parcerias com OSCIPs que permite maior abrangência e ganho de escala.”

O Banco do Nordeste do Brasil (BNB) firmou, em 2003, parceria com o Instituto Nordeste Cidadania para operacionalizar o programa. Este Instituto é responsável pela contratação dos agentes de crédito para realização das ofertas e assessoria financeira no local do empreendimento. Isso permite que o banco conheça melhor seus clientes e o mercado onde atuam, bem como possibilita a diminuição de fraudes e melhoria na adimplência da sua carteira de crédito.

O programa Crédito Produtivo Popular, criado em 1996, pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), foi um divisor de águas para o setor de microfinanças. Tal programa, permitiu que o banco pudesse irrigar as IMFs com *funding*, em condições diferenciadas, com taxas baixas e de longo prazo para pagamento. Pouco depois o BNDES firmou convênio com o BID e criou o Programa de Desenvolvimento Institucional (PDI). Com a finalidade de coordenar e promover a assistência na instalação do programa, a escolhida, a Development Alternatives, empresa americana especializada em microfinanças. O PDI tem o propósito de fomentar a indústria de microfinanças no país, para que as IMFs possam ofertar

soluções financeiras aos pequenos empreendedores de forma sustentável (RIBEIRO; CARVALHO, 2006, p.146).

Algumas iniciativas governamentais estão em paralelo às iniciativas da sociedade civil, organismos internacionais e setor privado, os chamados “bancos do povo” promovidos por alguns estados e custeados por recursos orçamentários como parte de políticas públicas de geração de trabalho e renda. Eles adotaram metodologia que não observavam as experiências exitosas, tornando-se em sua maioria não sustentáveis. Além disso, praticam taxas abaixo do mercado, o que dificulta sua viabilidade e o torna permanentemente dependente do orçamento público e sujeitas a descontinuidade por decisão política (RIBEIRO; CARVALHO, 2006).

É importante destacar o protagonismo exercido pelo SEBRAE no estímulo à microfinanças, através de seu programa de apoio ao segmento de microcrédito, lançado, em 2001, apoia 94 IMFs com assistência técnica e recursos. Já a Comunidade Solidária, por sua vez, atuou na divulgação e mobilização para inclusão microfinanceira. Ela elaborou cartilha e se empenhou nos esforços para criação de um marco legal para o setor, em 2001. Criou quatro comissões para elaboração de propostas voltadas para a melhoria regulatória, divulgação e fortalecimento das entidades operadoras, ofertando-lhes capacitação e avaliando atividades de microcrédito em todo Brasil (RIBEIRO; CARVALHO, 2006).

Na década de 90, o mercado cresceu lentamente enfrentando ainda as dificuldades pela ausência de uma legislação que constituísse condições de estimular e promover segurança jurídica aos atores envolvidos. Todavia, notou-se um maior envolvimento governamental, culminando na aprovação da Lei nº 9.790 em 23 de março de 1999, que regulamentou o Terceiro Setor¹⁰ e criou a figura jurídica das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs). A Lei nº 10.194 de 14 de fevereiro de 2001 criou também um novo modelo de entidade: as Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCMs), passando a possibilitar a exploração da atividade de microcrédito com fins lucrativo.

Ainda com poucos estímulos e incertezas jurídicas, no início dos anos 2000, tinha-se poucas iniciativas e instituições operando no setor, a ação empreendedora dos mais pobres enfrentavam imensas dificuldades de acesso ao crédito e outros produtos bancários. Eles permaneciam à margem do sistema bancário tradicional, que

lhes impunha exigências que eram dados à informalidade e baixa organização, incapazes de atenderem.

A partir dos anos 2000, o microcrédito passa a compor mais fortemente uma agenda de Estado e entra no debate político nacional, sendo fortemente impulsionado com a aprovação do PNMPO em 2005, considerado o principal marco legal do microcrédito.

3.4 EVOLUÇÃO DO MARCO REGULATÓRIO

Dois fatores principais deixaram o mercado do microcrédito à margem do regramento legal por muito tempo no Brasil. O primeiro diz respeito a pouca organização dos atores em torno de uma agenda política, isso dificultou a formação de grupos de pressão capazes de fazer andar as demandas no parlamento e nas instituições responsáveis. O segundo diz respeito à baixa atratividade do segmento de microfinanças para os bancos tradicionais, em função das poucas perspectivas de lucros e dos altos riscos envolvidos, considerando a utilização das metodologias convencionais de análise de crédito dos bancos.

As instituições operadoras de microcrédito no Brasil estão estruturadas em dois blocos. O primeiro é constituído por instituições denominadas de “primeiro piso”, elas atuam diretamente junto ao tomador final do microcrédito, conduzindo o processo de análise e concessão de crédito. Já o segundo bloco é composto por instituições de “segundo piso”, estes fornecem recursos, capacitação e assistência técnica às instituições de primeiro piso. Eles têm por objetivos: constituir ou ampliar o *funding* das instituições de primeiro piso; desenvolver e consolidar as IMFs, por meio de doações voltadas para a modernização tecnológica e ao custeio de despesas da fase inicial de operação; capacitar a mão de obra das IMFs, principalmente dos agentes de crédito, o qual é o profissional que fará o contato direto com o empreendedor.

Enquadram-se como instituições de segundo piso, principalmente os Bancos de desenvolvimento, organismos internacionais e agências de fomento, tais como: BNDES, SEBRAE, BIRD, BID, OIT e Acción Internacional. Existem instituições que operam nos dois pisos, como é o caso do Banco do Brasil e do Desenbahia.

Para uma melhor explicação, foi criado um quadro com o marco regulatório. Este apresenta os principais regramentos que de forma direta ou indireta guardam alguma ligação com o mercado de microfinanças, de 1933 a 2002:

Quadro 1 - Evolução do marco regulatório até 2002

LEGISLAÇÃO	DATA	OBJETO
Decreto nº 22.626	07/04/1933	Denominado “Lei da usura”, tipifica o crime de usura e regula juros em contratos.
Lei nº 4.595	31/12/1964	Dispõe sobre a política e as instituições monetárias, cria o Conselho Monetário Nacional (CMN).
Lei nº 5.764	16/12/1971	Define a Política Nacional de Cooperativismo e institui o regime jurídico das sociedades cooperativas.
Circular Bacen nº 220	15/10/1973	Regula a atividade dos Correspondentes Bancários, o que permitiu a terceirização de algumas atividades bancárias.
Resolução CMN nº 562	30/08/1979	Dispõe sobre as atribuições das instituições financeiras em intermediar recursos financeiros próprios e de terceiros.
Resolução CMN nº 2.193	31/08/1995	Dispõe sobre a constituição e o funcionamento de bancos comerciais com participação exclusiva de cooperativas de crédito.
Lei nº 9.790	23/03/1999	Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.
Resolução CMN nº 2.627	02/08/1999	Dispõe sobre a constituição e funcionamento das Sociedades de crédito ao Microempreendedor (SCM).
Resolução CMN nº 2.640	25/08/1999	Regulamenta a contratação de Correspondente Bancário.
MP nº 1.894-24 Lei nº 10.194	24/09/1999 14/02/2001	Dispõe sobre a instituição da Sociedade de Crédito ao Microempreendedor (SCM).
Resolução CMN nº 2.172	26/07/2001	Dispõe sobre a constituição e o funcionamento de sociedades de crédito ao microempreendedor, (SCM) revogada pela resolução nº 2874 de 2008.
Resolução CMN nº 3.058	20/12/2002	Introduz alterações na constituição e funcionamento nas cooperativas de crédito.

Fonte: Banco Central do Brasil (BCB, 2021) e Brasil (2021).

Nota: Elaborado pelo autor desta dissertação (2021).

Percebe-se o protagonismo do Conselho Monetário Nacional de criar e regulamentar regras que viabilizaram o avanço normativo das relações de microcrédito, possibilitando assim, que se iniciasse uma caminhada em busca de segurança jurídica para os atores envolvidos nesse mercado.

Destaque também para a criação das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) e Sociedades de Crédito ao Microempreendedor de Pequeno Porte (SCMEPPs), Cooperativas de Crédito e Agências de Fomento, como também instituições de Correspondentes Bancários. Todos responsáveis pela ampliação dos serviços bancários em regiões desassistidas por banco e com menor custo e, por último, o regramento das Instituições Financeiras públicas e privadas.

Antes da elaboração da instituição do PNMPO em 2005, predominava um vazio regulatório marcado pelo desinteresse dos bancos tradicionais, voltados para atividades mais rentáveis e com menos riscos, faltava *funding* para viabilizar as IMFs, Estas não tinham autorização para captar poupança ou qualquer outra aplicação que garantisse os empréstimos. Naquele período poucas iniciativas sobreviveram, em boa parte, em função de subsídios descontinuados, originados de orçamentos públicos, com poucas condições de sustentabilidade financeira.

A implementação do Plano Real e os resultados exitosos das experiências internacionais de microcrédito e a necessidade brasileira de criar políticas públicas de combate à pobreza, produziu um contexto mais favorável à proliferação das operações microfinanceiras. Até então, a maior parte dos financiamentos eram concedidos por ONGs que, por não se enquadrarem como instituições financeiras, atuavam no segmento à margem das regras do CMN e da fiscalização do Banco Central, sujeitas ao enquadramento na Lei da Usura. Só em 1999 que surge a figura jurídica das OSCIPs, com autorização do CMN e que gradativamente substituiu as ONGs.

O crescimento desse mercado demandava o desenvolvimento de uma legislação que contemplasse o alcance e responsabilidades dos atores envolvidos, bem como as regras para a concessão dos financiamentos à população mais pobre. Assim, a partir da década de noventa os esforços do governo e das entidades supervisoras traduziram importantes leis, decretos, medidas provisórias, resoluções e circulares para regular o segmento, definindo desde a estrutura institucional. Os atores envolvidos criariam algumas configurações de parceria para a concessão de crédito aos mais pobres, público, alijado do sistema financeiro tradicional. Nesse contexto, ainda cabe ressaltar a participação do Conselho da Comunidade Solidária, sendo fundamental para o desenvolvimento do marco regulatório e para a elaboração de conteúdos importantes para aquele momento.

Com a chegada ao poder em 2002, de forças políticas com pautas mais voltadas a questões sociais e desenvolvimentistas, o tema entrou na agenda política de forma mais contundente. De início, o destaque para a promulgação da Medida Provisória nº 122/03, convertida na Lei nº 10.735 em 11 de setembro de 2003, que promoveu mudanças fundamentais para o financiamento do setor e resolveu, em parte, um dos maiores gargalos das IMFs, isto é, a falta de *funding*. Tal medida garantiu que 2% de recursos captados nos depósitos à vista do sistema bancário, pudessem ser aplicados em microcrédito e ainda estabeleceu limites nas taxas a ser praticadas, com regulamentação a ser dada pelo CMN.

A criação do Programa Nacional do Microcrédito Produtivo e Orientado – (PNMPO) em 2005, constituiu o maior avanço no marco regulatório do segmento e representou um divisor de águas no microcrédito do país. Instituído pela Lei nº 11.110 de 2005, o PNMPO promoveu avanços capazes de impulsionar os números sobre diversas ópticas, como volume de crédito, atores intervenientes, sobretudo os mutuários e as iniciativas dos agentes envolvidos.

O PNMPO também tratou de definir a metodologia diferenciada para os microempreendedores, considerando a necessidade de profissionais especializados, a avaliação dos riscos da operação, a necessidade de crédito, o endividamento, a capacidade de pagamento de cada tomador, a análise de receitas e despesas do tomador, o mecanismo de controle e acompanhamento diário do volume da inadimplência das operações realizadas.

Lei nº 10.735 de 2003 regulou ainda os parâmetros operacionais, incluindo público-alvo do programa, taxas de juros, prazos, tarifas bancárias e valores do financiamento, que variava de acordo com a categoria do mutuário (pessoa física ou jurídica).

No que pese o avanço, sobretudo, na destinação de recursos dos depósitos à vista, as entidades operadoras não bancárias, continuavam sem solução para captar recursos direto do público e aplicar no microcrédito. Tais entidades, especialmente, as agências de fomento, OSCIP e SCMEPP, ainda hoje, não podem captar depósito à vista junto ao público, isso dificulta sua sustentabilidade financeira, enquanto os Bancos, mesmo ante as sanções previstas pelo não cumprimento, preferiram assumir as consequências a operar crédito com os mais pobres.

Além disso, para minimizar as consequências do não cumprimento da medida, as autoridades reguladoras autorizaram as instituições captadoras a reparar via empréstimos, os recursos da exigibilidade para as entidades não bancárias, podendo incluir os valores no cômputo da referida exigência. Essa medida contribuiu bastante para solucionar e dar perenidade a origem de recursos para empréstimos.

O papel do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado foi além de instituir metodologia operacional para crédito aos microempreendedores populares. Ele consolidou o conceito de microcrédito produtivo e orientado e avançou, sobretudo, na viabilização do *funding* com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Todavia, o programa limitou a fonte novamente às instituições financeiras oficiais (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste, BNDES e Banco da Amazônia). Assim, tal condição foi necessária, contudo não suficiente para sanar o problema. As Instituições de Microfinanceiras (IMFs), permaneceram dependentes aos repasses dos recursos com empréstimos para operar de fontes de orçamento público.

A Lei nº 11.110 de 2005 também regulou as entidades operadoras do microcrédito, estabelecendo quem pode atuar no segmento, figurando como Instituições de Microcrédito Produtivo e Orientado (IMPO). Portanto, as instituições não bancárias, também chamadas de IOM. Elas são as Cooperativas de crédito, Agências de Fomento, SCMEPP e OSCIPs. Estabeleceu-se que para operar essas entidades, precisam estar cadastrada e firmar termo de compromisso junto ao Ministério do Trabalho e Emprego. A lei permitiu ainda, que as instituições com acesso aos recursos do FAT e ao percentual do depósito à vista, possam repassar como empréstimos a instituições não bancárias. Isso atenuou bastante as dificuldades dessas entidades de *funding* para emprestar a seus clientes.

A definição quanto às regras de enquadramento do público-alvo do programa, a substituição de garantias reais por outras garantias alternativas, como aval solidário, alienação fiduciária, ou qualquer outra garantia real ou fidejussória dentro do PNMPO foram aceitas. Ainda de acordo a Lei nº 11.110 de 2005, houve uma superação dos problemas alegado pelo segmento, isto é, a utilização de garantias dentro das metodologias que fosse adequado para este público. Tal dispositivo ainda instituiu a metodologia própria de microcrédito no Brasil.

Ainda até aquele momento, as metodologias de análise de risco utilizadas no mercado bancário, que não se adequavam as especificidades do mercado do microcrédito, consideravam os cinco Cs do crédito, segundo a conceituação dos autores Weston e Brigham:

- 1) C de capacidade, o primeiro aspecto a avaliar antes de conceder o crédito, diz respeito à capacidade do mutuário de assumir a responsabilidade, ou seja, efetivamente pagar o empréstimo com seus respectivos juros e dentro dos prazos pactuados;
- 2) C de colateral, diz respeito a garantias dadas para levantamento do crédito, podendo ser real (bem financiado, máquinas e equipamentos, recebíveis, títulos, veículo e bens imóveis) ou fidejussórias, aval ou fiança de terceiros, todos têm a capacidade de mitigar os riscos de inadimplência, favorecendo a concessão do crédito;
- 3) C de caráter, referente à pontualidade nos pagamentos, nos históricos financeiros do devedor, se é pontual, se faltou com algum pagamento de dívida. Tudo isso, permitirá que o credor conceda vantagens. Caso o devedor entenda que o proponente do crédito honra seus compromissos pontualmente;
- 4) C de condições, análise que se faz quanto à condição do proponente do crédito em construir as condições financeiras para viabilizar seu negócio. Diz respeito ao mercado, ao segmento e ao projeto em que serão investidos os recursos e ao contexto econômico;
- 5) C de capital é construído pela relevância do capital que refere ao patrimônio líquido do tomador. A análise deste componente mede a possibilidade de o solicitante dispor de outros recursos para investir no negócio, independente do crédito demandado, de responsabilizar-se com o pagamento do empréstimo caso a atividade não se viabilize. Esta análise visa avaliar se o patrimônio do tomador está adequado ao nível de endividamento promovido pela operação de crédito (WESTON; BRIGHAM, 1972, p.536).

Os bancos com base nas informações dos clientes, organizadas nos cinco Cs acima, montam o *Credit Scores*¹⁷ de cada cliente, que vai apontar o risco do mesmo

¹⁷ Pontuação de crédito baseada em informações cadastrais, históricas e financeiras, utilizado pelos bancos para avaliar risco potencial representado pelo empréstimo aos clientes, para mitigar perdas devido à inadimplência.

e os limites que podem ser concedidos. No caso dos microempreendedores, são em sua grande maioria pessoas de baixa renda, que atuam na informalidade, tendo assim, bastante dificuldade de levantar os documentos e informações necessárias para fazer um cadastro na forma exigida, sobretudo, ante a necessidade de comprovar alguma renda. Isso explica em parte, o porquê dos bancos tradicionais nunca se interessarem pelo setor. Embora recentemente comecem a contabilizar em seus balanços, dentro da estratégia ASG, suas carteiras sustentáveis, compostas por linhas de crédito com impacto social e ambiental relevantes, neste caso, inclui as linhas de microcrédito.

Ainda para garantir as fontes de recursos, foi também relevante a expedição do Circular Bacen BCB nº 3.566 de 2011, que revogou a Circular BCB nº 3.332/06, estabeleceu multas para as instituições que descumprissem a exigibilidade da aplicação dos 2% do depósito à vista em operações de microcrédito, demonstrando sua disposição enquanto entidade supervisora, de acompanhar e fiscalizar o cumprimento das regras relativas ao segmento de microcrédito, fazendo valer o normativo.

Quadro 2 - Evolução do marco regulatório do microcrédito de 2003 a 2010

LEGISLAÇÃO	DATA	OBJETO
Resolução CMN nº 3.106	25/06/2003	Trata de condições para criação e funcionamento de cooperativas de crédito.
Resolução CMN nº 3.109	24/07/2003	Trata da realização de operações de microfinanças a população de baixa renda e a microempreendedores.
Resolução CMN nº 3.110	31/07/2003	Altera e consolida as normas que dispõem sobre contratação de correspondentes bancários
Lei nº 10.735	11/09/2003	Dispõe sobre o direcionamento de depósitos à vista captados pelas instituições financeiras para destinação de microcrédito.
Lei nº 10.738	17/09/2003	Dispõe sobre a criação de subsidiárias integrais do Banco do Brasil S.A. para atuação no segmento de microfinanças e consórcios (Banco Popular do Brasil).
Resolução CMN nº 3.140	27/11/2003	Altera condições para criação e funcionamento de cooperativas de crédito.
Resolução CMN nº 3.156	17/12/2003	Altera a Resolução nº 3.110, que trata da contratação de correspondente bancário.
Medida Provisória nº 226	29/11/2004	Institui o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado.
Decreto nº 5.288	29/11/2004	Regulamenta a MP nº226, que instituiu do PNMPO

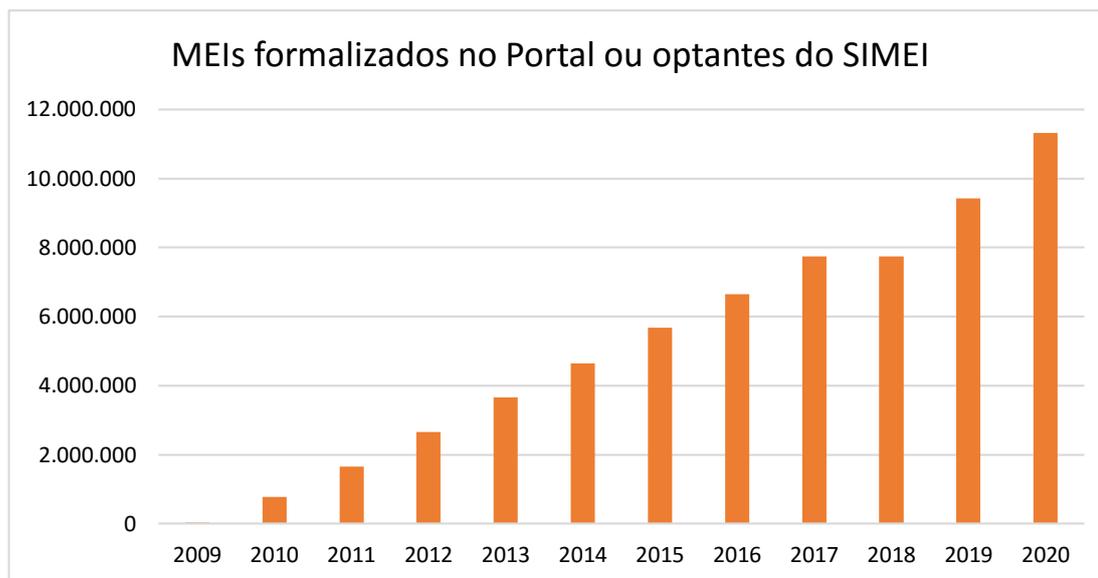
LEGISLAÇÃO	DATA	OBJETO
Resolução CMN nº 3.399	29/08/2006	Regula a captação e realização de depósitos interfinanceiros.
Resolução CODEFAT nº 511	18/10/2006	Dispõe sobre a utilização de recursos do Fundo de Ampara ao Trabalhador – FAT, no âmbito do PNMPO.
Resolução CMN nº 3.422	30/11/2006	Dispõe sobre a realização de operações de microcrédito (revogou a Resolução nº 3.310/05).
Circular BCB nº 3.332	04/12/2006	Define forma de apuração do limite para operações de microcrédito produtivo e orientado e critérios para aferição do cumprimento de exigibilidades de aplicação dos depósitos à vista em operações de microcrédito e estabelece procedimentos para a remessa de informações relativas às mencionadas operações.
Resolução CMN nº 2.874	25/05/2008	Dispõe sobre a constituição e funcionamento das Sociedades de Crédito ao Microempreendedor. (Revogou a resolução nº 2.627).
Resolução CMN nº 3.567	29/05/2008	Dispõe sobre a constituição e o funcionamento das Sociedades de Crédito ao Microempreendedor e Empresas de Pequeno Porte.
Lei complementar nº 128	19/12/2008	Cria a figura do Microempreendedor Individual (MEI) e modifica partes da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa - Lei Complementar nº 123/2006.
Resolução CMN nº 3.706	27/03/2009	Alterou a resolução nº 3.422, dispõe sobre a realização de operações de microcrédito.

Fonte: Banco Central do Brasil (BCB, 2021) e Brasil (2021).

Nota: Elaborado pelo autor desta dissertação (2021).

É preciso destacar a importância que representou a Lei complementar nº 128 de 2008, que criou a figura jurídica do Microempreendedor Individual (MEI), proporcionando benefícios de ordem fiscal e sociais capazes de contribuir substancialmente para a diminuição de informalidade e conseqüentemente para o aumento da bancarização. Tendo em vista que as instituições financeiras passaram a se interessar pela figura jurídica mencionada. Conforme gráfico 4, a partir da promulgação da lei, o registro de empresa nesse sistema, cresceu exponencialmente, atingindo 11.528.506 inscrições em janeiro de 2021.

Gráfico 4 - Crescimento do registro de microempreendedor individual



Fonte: Portal do Empreendedor (2020).

Com a nova legislação, o microempreendedor passou a ter melhores condições de se organizar, desenvolver e fazer crescer seu negócio. Ela possibilitou a contratação e registro de até um funcionário a baixo custo, ao empregado coube à contribuição de 8% de seu salário à previdência, ao microempregador coube à contribuição de 3% à Previdência e 8% a título de Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) por mês, com referência ao salário mínimo mensal. Ainda possibilitou o benefício da isenção de taxas no registro da empresa, na qual todo o processo de formalização do MEI passou a ser gratuito. Além disso, foi também isentado a taxa do registro e concessão de alvará de funcionamento.

A ausência de burocracia foi fator fundamental para o sucesso da política pública, a única obrigação do empreendedor é a declaração anual do faturamento, esta é simples e fácil, pode ser realizada pela Internet, sem necessidade de intermediários, o que dispensa a contratação de escritórios de contabilidades.

Com a formalização, o microempreendedor passou a ter acesso a maiores possibilidades de crédito bancário nos bancos tradicionais, principalmente em bancos públicos onde foram criados produtos específicos para o segmento, como Conta Corrente MEI e linhas de crédito de capital de giro e de investimentos no âmbito do PNMPO.

Após os avanços experimentados nos anos 2000, a década seguinte continuou a agenda do setor, sobretudo, com o fortalecimento crescente do marco regulatório.

Quadro 3 - Evolução do marco regulatório do microcrédito de 2011 a 2020

LEGISLAÇÃO	DATA	OBJETO
Resolução CMN nº 3.954	24/02/2011	Altera e consolida as normas que dispõem sobre a contratação de correspondentes no País.
Medida Provisória nº 543	24/08/2011	Autoriza a União a conceder a instituições financeiras, subvenção econômica sob a forma de equalização ¹³ de parte dos custos a que estão sujeitas, para contratação e acompanhamento de operações de microcrédito produtivo e orientado. (alterou a lei nº 11.110).
Resolução CMN nº 4.000	25/08/2011	Altera e consolida as normas que dispõem sobre a realização de operações de microcrédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores (Revogou a resolução nº 3.422/06).
Lei complementar nº 139	10/11/2011	Altera o limite de faturamento do MEI para até R\$ 60.000,00 e modifica partes da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa - Lei Complementar nº 123 de 2006.
Circular BCB nº 3.566	07/12/2011	Define critérios para aferição do cumprimento de exigibilidades de aplicação dos depósitos à vista em operações de microcrédito e estabelece procedimentos para remessa de informações relativas a essas operações. (Revogou a Circular BCB 3.332).
Medida Provisória nº 554	23/12/2011	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 ¹⁸ de parte dos custos a que estão sujeitas as instituições financeiras para contratação e acompanhamento de operações de microcrédito produtivo orientado.
Resolução CMN nº 4.072	26/04/2012	Altera e consolida as normas sobre a instalação, no País, de dependências de instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil.
Lei nº 12.666	14/07/2012	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.
Portaria nº 271	30/06/2012	Autoriza a União a conceder a subvenção econômica,

¹⁸ Diferença entre os juros de mercado e juros cobrados efetivamente na operação e que são cobertos em forma de subsídio pelo governo. Muito praticado em operações rurais.

		com expectativa de estimular a adesão de bancos privados e cooperativas de crédito ao Crescer.
Resolução CMN nº 4.152	30/10/2012	Disciplina as operações de microcrédito por parte das instituições que especifica.
Resolução CMN nº 4.153	30/10/2012	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.
Circular BACEN nº 3.623	22/01/2013	Cria rubricas contábeis e altera títulos e subtítulos do Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional (COSIF) para registro dos valores relativos à aplicação em operações de Microcrédito.
Lei nº 13.019	31/07/2014	Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e lei nº 9.790, de 23 de março de 1999.
Resolução CMN nº 4.434	05/08/2015	Dispõe sobre a constituição, a autorização para funcionamento, as alterações estatutárias e o cancelamento de autorização para funcionamento das cooperativas de crédito e dá outras providências.
Resolução CMN nº 4.574	26/05/2017	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.
Decreto nº 9.161	26/09/2017	Regulamenta a Medida Provisória nº 802, de 26 de setembro de 2017, que dispõe sobre o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado. Institui o Conselho Consultivo do PNMPO e o Fórum Nacional do Microcrédito.
Lei nº 13.636	20/03/2018	Disciplina as fontes de recursos do microcrédito, redefine o conceito e revoga a Lei nº 11.110.
Resolução CMN nº 4.713	28/03/2019	Dispõe sobre as operações de microcrédito, inclusive as de microcrédito produtivo orientado, realizadas pelas instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, e sobre o

		direcionamento de recursos para essas operações.
Lei nº 13.874	20/09/2019	Também conhecida como Lei da Liberdade Econômica, Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as leis nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, nº 11.598, de 3 de dezembro de 2007, nº 12.682, de 9 de julho de 2012, nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, nº 10.522, de 19 de julho de 2002, nº 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966 e dá outras providências.
Resolução CODEFAT nº 849	18/03/2020	Dispõe sobre a aplicação de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT no Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado - PNMPO.
Lei nº 13.999	18/05/2020	Institui o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), para o desenvolvimento e o fortalecimento dos pequenos negócios; e altera as Leis nº 13.636, de 20 de março de 2018, nº 10.735, de 11 de setembro de 2003, e nº 9.790, de 23 de março de 1999.
Resolução CMN nº 4.854	24/09/2020	Dispõe sobre as operações de microcrédito produtivo orientado, permite que seja 100% digital e amplia o limite de faturamento para a acesso a R\$ 360.000,00.

Fonte: Banco Central do Brasil (BCB, 2021) e Brasil (2021).

Nota: Elaborado pelo autor desta dissertação (2021).

Em 2011, ocorreu uma importante alteração na Lei nº 11.110 de 25/04/2005, o PNMPO foi remodelado, mediante a instituição de um programa de subsídios, por meio de uma Medida Provisória nº 554, convertida em lei nº 12.666/2012, conhecido como Programa Crescer (PC). Um dos objetivos desse Programa foi custear os gastos de contratação e acompanhamento das operações de microcrédito pelas Instituições Financeiras (Sampaio, 2016). Desse modo, por meio do Programa Crescer, o Governo resolveu conceder uma subvenção econômica, fixada em 500 milhões de reais por ano às instituições financeiras que realizassem operações de MPO de primeiro piso, isto é, haveria uma ajuda às instituições que repassavam os recursos diretamente aos microempreendedores (BNDES, 2020).

O Programa Crescer visou unificar e melhorar o acesso de informações entre os provedores de microcrédito no Brasil, a fim de que compartilhassem os casos de sucesso e insucesso entre os estados (PEREIRA; SOUZA, 2017). É importante ressaltar que o PNMPO continuou a existir com suas respectivas regras, mas em conjunto com as alterações feitas, sobretudo as novas condições de financiamento, que incluiu taxas de juros menores, metas de empréstimos a serem atingidas pelos bancos públicos e manteve a principal característica do produto, a orientação do crédito ao cliente através do Agente de Crédito.

O Programa Crescer (PNMPO) continuou direcionado aos empreendedores informais (Pessoas Físicas), empreendedores individuais (EI) e microempresas com faturamento até R\$ 120.000,00 anuais, conquanto, a principal alteração foi a redução da taxa de juros, que caiu de 60% para 8% ao ano. A Taxa de Abertura de Crédito (TAC), também passou por redução, sendo limitado a apenas 1% sobre o valor liberado, que antes era de até 3%. Esta redução de taxa se deu pela instituição da equalização promovida pela União, ou seja, a diferença entre a taxa cobrada no PNMPO e a taxa de mercado, seria subsidiada pelo Governo, no entanto, isso durou pouco.

Ao estabelecer condições financeiras mais adequadas para a linha de microcrédito, com menores taxas, o governo pretendeu melhorar a sustentabilidade dos pequenos negócios e assim aumentar a capacidade produtiva dos microempreendedores e ampliar a condição de gerar emprego e renda, outrossim, acabou gerando uma dificuldade incremental para as instituições financeiras operadoras do microcrédito em manter suas carteiras de crédito viáveis, pois a limitação na cobrança de juros diminuiu as margens financeiras brutas e consequentemente comprometeu a capacidade em honrar seus compromissos, a equalização não veio como prometido.

Pelo CRESCER, cada operação poderia chegar ao valor de até R\$ 15 mil, com prazo de pagamento pactuado entre instituição financeira e o tomador, de acordo com o tipo de empreendimento. O governo disponibilizou para o programa, R\$ 500 milhões por ano de equalização aos bancos, a serem pagos com recursos do Tesouro Nacional, com base na relação valor e prazo das operações contratadas, valor esse nunca usado em sua totalidade.

A promulgação da lei 13.636, de 20 de março de 2018, promoveu aumento quanto ao limite de renda para enquadramento no PNMPO, que passou de R\$ 120 mil para R\$ 200 mil, isso permitiu que um maior número de empreendedores pudesse ter acesso ao crédito, como também, as instituições melhoraram a condição de alcançar o equilíbrio financeiro de suas carteiras ativas dadas a possibilidade de emprestar para um segmento com nível de organização maior. O texto também acrescentou novas fontes de financiamento ao microcrédito, tão pleiteada pelo segmento, antes concedido apenas com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e da parcela de recursos dos depósitos à vista destinados ao microcrédito pelas IFs. Agora entra também na lista o Orçamento Geral da União e fundos constitucionais de financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste, todavia, limitou o acesso às Instituições Financeiras Federais: Caixa Econômica Federal (CEF), Banco do Brasil (BB), Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Banco da Amazônia (BASA).

O mesmo texto legal e sua regulamentação pela Resolução CMN nº 4.854 de 24/09/2020, permitiu ainda a participação das fintechs nesse segmento, inclusive garantindo que a orientação seja realizada de forma não presencial ou com o uso de plataformas eletrônicas, algo que precisará de tempo para fazer uma melhor avaliação. No que pese as facilidades promovidas pela tecnologia, que dinamiza a comunicação e reduz custos, o público-alvo dessas linhas de crédito tem em média baixo nível de inclusão digital, baixo nível de escolaridade e de educação tecnológica, passando assim a ser um desafio adicional incluir digitalmente essas populações para que o mecanismo funcione bem. Além disso, a visita *In Loco* tem papel importante no processo de concessão de crédito, pois permite um melhor contato com o mutuário, melhor conhecimento de sua realidade e portanto, uma orientação com melhor qualidade, mecanismo já consagrado nas melhores experiências de microcrédito mundo afora.

A Resolução CMN nº 4.854, 24 de setembro de 2020, elevou o limite do empreendedor formalizado ao teto de faturamento anual da microempresa, ou seja, R\$ 360.000,00, isso permitiu que os empreendedores formalizados em Micro e Pequena Empresa, também fossem incluídos no PNMPO, o que parece interessante para a sustentabilidade das carteiras ativas de crédito das instituições, contudo, por

serem empresas mais organizadas, corre-se o risco das as instituições operadoras do MPO direcionarem atenção e recursos para estas, em detrimento do empreendedor popular. Abaixo outras regras garantidas pela Resolução:

- Taxa de juros efetiva máxima de 4% a.m. (quatro por cento ao mês);
- Valor máximo da taxa de abertura de crédito de até 3% (três por cento) do valor do crédito concedido, vedada a cobrança de quaisquer outras taxas ou despesas;
- Prazo não inferior a cento e vinte dias;
- Somatório dos saldos devedores das operações de microcrédito produtivo orientado do tomador, na mesma instituição financeira não superior a R\$21.000,00 (vinte e um mil reais);
- Somatório dos saldos devedores das operações de crédito do tomador contratadas no âmbito do Sistema Financeiro Nacional, exceto as operações de crédito habitacional, não superior a R\$80.000,00 (oitenta mil reais) (Resolução CMN nº 4.854, 2020). (BRASIL, 2020).

Lei nº 13.874, também conhecida como a lei da Liberdade Econômica, promulgada em 20 de setembro de 2019, teve como objetivo maior, a tentativa de diminuir o excesso de burocracia nos serviços públicos dispensados ao empreendedor brasileiro e com isso, também promoveu alguns ganhos para o empreendedor popular, como segue:

- 1 – Fim da obrigatoriedade de alvarás para atividades de baixo risco;
- 2 – Presunção de boa-fé nos atos praticados no exercício da atividade econômica;
- 3 – Criou a possibilidade de guardar documentos em meios digitais;
- 4 – Garantia do recebimento de tratamento isonômico;
- 5 - Diminuição no tempo de resposta dos serviços públicos pleiteados pelo empreendedor. (BRASIL, 2019).

É necessário um olhar especial para a normativa introduzida pela lei nº 13.999/2020, que concedeu ao Conselho Monetário Nacional a prerrogativa de isentar as instituições financeiras do cumprimento do direcionamento de 2% dos depósitos à vista para o microcrédito, essa é a principal fonte de recurso do setor, desta forma a medida pode desestimular os Bancos tradicionais a operar diretamente com microcrédito ou até mesmo a praticar operação interfinanceira de microcrédito, que tem irrigado as entidades com recursos menos onerosos.

O limite de faturamento para acesso as linhas de microcrédito, fixado em R\$ 360.000,00 anuais pela Resolução CMN nº 4.854 de 24 de setembro de 2020, pode criar mais dificuldades para os de menores faixas de faturamento, pois as instituições financeiras acabam direcionando os recursos para os de maiores faturamento por terem menores riscos, o que compromete o atendimento aos mais pobres.

3.5 IMPACTO DA REGULAÇÃO NAS INSTITUIÇÕES OPERADORAS DE MICROCRÉDITO

Em 2005 havia apenas 52 instituições que operavam o microcrédito, um volume emprestado no ano de R\$ 1.009.401.372 e 566.050 clientes atendidos, em 2015, antes do aprofundamento da crise econômica brasileira, esses números chegaram a 523 instituições operando, com um volume emprestado de R\$ 12.356.966.047,00 com 3.953.406 clientes atendidos, segundo dados do Ministério da Economia. Portanto, um salto impressionante sob qualquer ponto de vista, pode-se afirmar por essa óptica, uma relação de causalidade entre a evolução do marco regulatório e o crescimento dos números do setor.

Em 2019, segundo dados do Relatório de Execução do PNMPO, divulgado pelo Ministério da Economia, existiam 120 instituições operando, com um volume de crédito concedido no ano de R\$ 12.385.821.858,00 e 3.356.485 clientes atendidos e distribuídos conforme tabela abaixo:

Tabela 3 - Quantitativo de instituições cadastradas no PNMPO

Constituição Jurídica	Instituições Cadastradas	Carteira Ativa R\$	Participação %
Agência de Fomento	9	9.224.932.686	22,63
Bancos Comerciais	2	752.321.028	1,85
Bancos Públicos	7	25.067.277.277	61,49
Cooperativas	48	3.306.884.118	8,11
OSCIP	48	1.844.041.791	4,52
SCMEPP	6	573.457.103	1,41
TOTAL	120	40.768.914.003	100,00

Fonte: BACEN (2019).

Nota: Adaptação própria do autor desta dissertação (2021).

Até o início da crise em 2014, os dados evidenciam que a construção do marco legal do setor, conseguiu impulsionar o volume total de microcrédito com crescimento de 1.363% no período, bem como os contratos realizados, com crescimento de 896%. A crise política e econômica brasileira a partir de 2015 trouxe reflexos para quase a totalidade das atividades econômicas, como o mercado de microcrédito é dos mais sensíveis, foi um dos primeiros a entrar e um dos últimos a sair da crise. Após 2015, 403 Instituições deixaram de operar com o PNMPO, fecharam as portas por

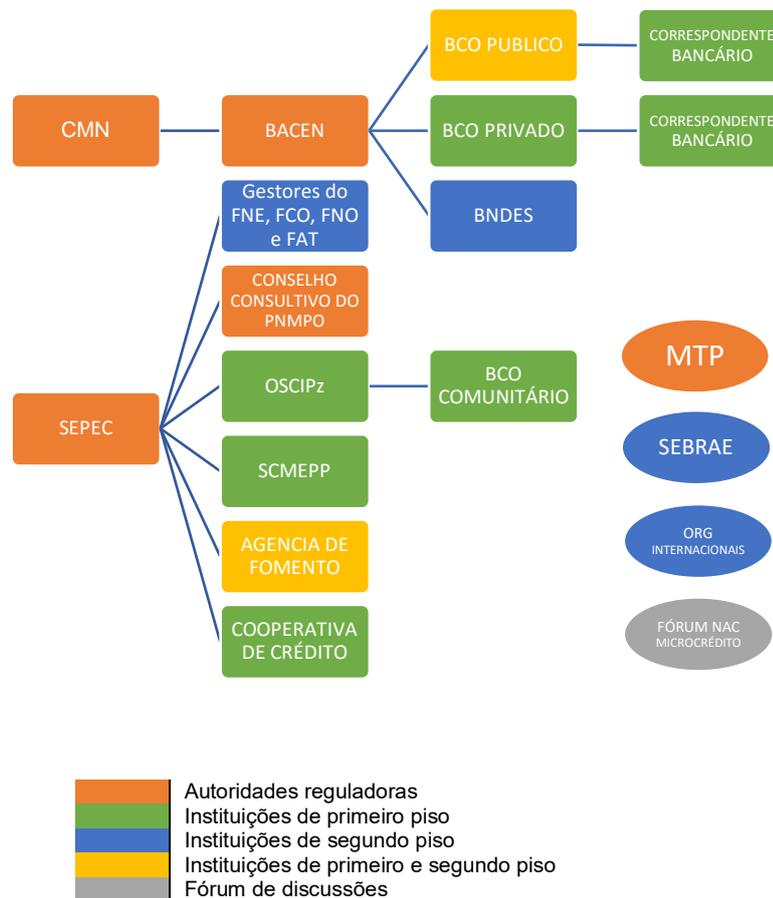
dificuldades de manutenção ou simplesmente deixaram de operar no segmento por inviabilidade da carteira, ou alguma mudança de estratégia das instituições.

No próximo capítulo, será possível perceber como a regulação contribuiu para criar a estrutura de atores que atuam nesse mercado, com apresentação mais aprofundada das funções exercida e modelo de atuação de cada tipo de entidade.

4 ATORES DO MICROCRÉDITO E MICROFINANÇAS NO BRASIL

São diversos os intervenientes no mercado do microcrédito e das microfinanças no Brasil, veremos neste capítulo quem são, o papel de cada um e como funciona a atuação desses atores, a saber: OSCIPs; SCMEPP; Cooperativas de crédito; Bancos Públicos; Bancos Privados; Bancos de Desenvolvimento; Agências de fomento; Correspondentes Bancários; Organismos internacionais; Bancos comunitários; Sistema S e Autoridades reguladoras.

Figura 1 - Organograma de atores do MPO



Fonte: Elaboração própria do autor desta dissertação (2021).

4.1 ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO (OSCIP)

As Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) são disciplinadas pela lei nº 9.790 de 1999 (Lei do Terceiro Setor) e regulamentada pelo Decreto nº 3.100, de 1999, e normas complementares, não estão inseridas no

arcabouço regulatório emanado pelo Conselho Monetário Nacional ou pelo Banco Central do Brasil, são registradas e acompanhadas pelo Ministério da Justiça. Incluem o microcrédito como uma das finalidades, permitindo o acesso a fontes de recursos públicos por meio do instrumento denominado Termo de Parceria¹⁹.

As OSCIPs ainda tiveram seu regramento mais bem definido pelo novo Código Civil brasileiro, que entrou em vigor em janeiro de 2003, tendo um capítulo específico para regular associação civil, aperfeiçoando sua natureza jurídica. Os artigos 53 e seguintes possibilitam a exploração de atividade econômica, todavia sem possibilidade de fins lucrativos, algo que precisa constar em estatuto. Trouxe também a melhor definição do Termo de Parceria, instrumento que deve reger as relações entre a entidade e o poder público, permitindo a este o repasse de recursos financeiros e outros apoios materiais e técnicos (MONZONI, 2008).

Mesmo atuando sem finalidade de lucro e com importante papel social, as OSCIPs não contam com qualquer estímulo tributário, se igualando neste sentido as Cooperativas de crédito, SCMs e Bancos Comerciais.

Quanto à seara trabalhista, existe um vácuo no ordenamento jurídico de forma a gerar insegurança, na prática quem trabalha nas OSCIPs não têm recebido tratamento equivalente ao funcionário de um Banco Comercial, sua jornada tem sido de 40 horas semanais, contra 30 horas de um bancário. Existem poucas OSCIPs que apresentam estratégia de pactuar instrumentos de acordos coletivos com os sindicatos de empregados do ramo financeiro. Embora seja precária, é necessário abranger essa estratégia para as OSCIPs em um primeiro momento, visando reduzir o risco jurídico em eventuais futuras demandas. Todavia faz-se necessário desenvolver agenda no setor que visem tornar a fixação de jornada de trabalho no patamar de oito horas diárias e 40 (quarenta) horas semanais de forma perene e institucional (PEREIRA; GRUBER, 2018).

Existe uma incongruência legal em agrupar as OSCIPs de Microcrédito ao SFN,

¹⁹ Segundo a Lei 9790 de 23 de março de 1999, caracteriza o Termo de Parceria, conforme abaixo:

Art. 9o Fica instituído o Termo de Parceria, assim considerado o instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas no art. 3o desta Lei.

Art. 10. O Termo de Parceria firmado de comum acordo entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público discriminará direitos, responsabilidades e obrigações das partes signatárias.

no entanto, tal situação traz um primeiro efeito dificultador ao tratar de forma desigual e desvantajosa as OSCIPs em relação às cooperativas de crédito, estas sem fins lucrativos, mas com alguma isenção tributária.

Sempre atuando no primeiro piso, pelo último relatório de Execução do PNMPO, existem 48 OSCIPs de microcrédito registradas na Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade (SEPEC) do Ministério da Economia em operação no Brasil, que foram responsáveis pelo volume emprestado de R\$ 453 milhões em 2019, valor correspondente a apenas 3,66% de MPO concedido no ano. O total de clientes contemplados foi de 450.971, correspondente a 13,44% do total, para um ticket médio por operação de R\$ 1.005,52, valor bem inferior ao observado na média de todos os segmentos, sendo apenas 30% desses, o que denota uma pulverização bastante interessante e que de alguma forma mitiga riscos de inadimplência.

4.2 SOCIEDADE DE CRÉDITO AO MICROEMPREENDEDOR E À EMPRESA DE PEQUENO PORTE (SCMEPP)

A sociedade de crédito ao microempreendedor e à empresa de pequeno porte (SCMEPP), instituída pela lei nº 10.194 de 14 de fevereiro de 2001, supervisionada pelo Banco Central do Brasil é a instituição criada para ampliar o acesso ao crédito por parte dos microempreendedores (pessoas naturais) e empresas de pequeno porte (pessoas jurídicas), BCB (2019).

Caracterizada com empreendimento eminentemente privado é vedada a participação societária direta ou indireta do setor público, possui fins lucrativos e opera com contabilidade equiparada às sociedades financeiras no Plano de Contabilidade das Instituições do Sistema Financeiro Nacional (Cosif), todavia, não se aplica as SCMEPPs a obrigatoriedade de submeter as suas informações financeiras a uma auditoria independente (MONZONI, 2008).

A Resolução nº 4.153 de 2012, permitiu o cômputo para fins de cumprimento da exigibilidade da aplicação dos 2% do depósito à vista imputado aos bancos, o crédito concedido a SCMEPP e a cooperativa singular de crédito, o que ampliou a possibilidade de captação por parte dessas instituições, que por sua vez, assume a obrigação de aplicar esses recursos no âmbito do PNMPO, ficando sujeitas ao mesmo controle, fiscalização e eventuais penalidades que se aplica a instituição financeira

tradicional. Esta medida foi importante dada a limitação que essas instituições têm de captar, pois são impedidas de receber, sob qualquer forma, recursos do público, bem como emitir títulos e valores mobiliários destinados à colocação e oferta públicas, podendo apenas atuar como correspondentes no país.

As SCMEPP podem também captar por empréstimos recursos para suas atividades (operações passivas), originários de entidades voltadas para ações de fomento e desenvolvimento, inclusive de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP,) e de fundos oficiais. Quanto aos repasses de bancos, podem ocorrer por meio de depósito interfinanceiro vinculado a operações de microfinanças (DIM) (BCB, 2019).

Relativo às regras para criação, uma SCMEPP deve ser instituída sob a forma de companhia fechada ou de sociedade limitada, devendo constar a expressão "Sociedade de Crédito ao Microempreendedor e à Empresa de Pequeno Porte" na denominação social e contar com um capital mínimo de R\$ 100.000,00. Convencionou-se que suas obrigações (passivo circulante e exigível a longo prazo) podem chegar a cinco vezes seu capital social (MONZONI, 2008).

Recebendo tratamento simplificado em termos de exigências regulatórias, coerente com a maior simplicidade de suas operações e com o objetivo de estimular o crédito para os segmentos em que atuam, as SCMEPP podem realizar, exclusivamente, as seguintes operações e atividades (BCB, 2021):

1. prestação de garantias a microempresas, as empresas de pequeno porte e a pessoas naturais, com vistas à viabilização de empreendimentos de natureza profissional, comercial ou industrial;
2. aplicação de disponibilidades de caixa no mercado financeiro, observadas as restrições legais e regulamentares específicas de cada modalidade de aplicação;
3. aquisição de créditos concedidos em conformidade com seu objeto social;
4. cessão de créditos, inclusive a companhias securitizadoras de créditos financeiros, nos termos da regulamentação em vigor;
5. obtenção de recursos para concessão de créditos em conformidade com seu objeto social em operações de repasses e de empréstimos originários de:
 - a. instituições financeiras nacionais e estrangeiras;
 - b. entidades nacionais e estrangeiras voltadas para ações de fomento e de desenvolvimento; e

- c. fundos oficiais;
- 6. captação de depósito interfinanceiro vinculado a operações de microfinanças (DIM), nos termos da regulamentação em vigor;
- 7. emissão de moeda eletrônica, nos termos da regulamentação em vigor;
- 8. prestação de serviço de correspondente no País;
- 9. análise de crédito para terceiros;
- 10. cobrança de crédito de terceiros; e
- 11. atuação como representante de seguradoras na distribuição de seus produtos, nos termos da regulamentação do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP).

De acordos dados do Ministério da Economia, existia em 2019 apenas 6 SCMEPPs cadastradas no PNMPO, elas foram responsáveis pelo atendimento a 103.652 clientes e pela aplicação de R\$ 162.820.103,00 em MPO. Valor considerado pouco significativo ante o potencial dessas instituições.

4.3 COOPERATIVAS DE CRÉDITO

O regramento brasileiro define cooperativas de crédito como instituições financeiras formadas pela associação voluntária de pessoas, com forma e natureza jurídica própria, sem fins lucrativos, formadas para prestar serviços financeiros de maneira mais simplificada e que conceda mais facilidades para o cooperado (BCB, 2015).

Atuante no primeiro piso, o leque de soluções financeiras das cooperativas de crédito é bastante extenso, conseguem ofertar quase tudo que um banco comercial possui, quando não por produtos e serviços próprios, constroem parcerias com outros atores, como Seguradoras, Sociedades de previdência privada abertas, sociedades de capitalização, Administradoras de consórcios e IFs públicas e privadas, para poder comercializar esses serviços em suas dependências.

A área de atuação de uma Cooperativa de Crédito é estabelecida em estatuto, não havendo vedação à constituição de mais de uma Cooperativa de Crédito em áreas de ação coincidentes, independentemente da categoria de associados da cooperativa. Nesses casos, torna-se obrigatória a adoção de denominação social diferenciada.

A associação em cooperativas é livre a todos os que desejarem utilizar seus serviços. O associado é na prática um dono, por esta razão, as aplicações dos cooperados não são cobertos pelo Fundo Garantidor de Crédito (FGC), isso acaba

servindo de estímulo para que os participantes se envolvam mais com essas entidades, de forma a garantir uma boa gestão administrativa e dos negócios.

As Cooperativas de Crédito podem se organizar em sistemas de dois ou de três níveis. O sistema de dois níveis integra Cooperativas de Crédito singulares e Cooperativas Centrais de Créditos, e o sistema de três níveis é formado por Cooperativas de Crédito singulares, cooperativas centrais de créditos e por confederações (BCB, 2018).

A Resolução CMN nº 4.434, de 5 de agosto de 2015, classificou também as Cooperativas de Crédito singulares em três categorias: as plenas (autorizadas a realizar operações complexas, todas as operações permitidas para Cooperativas de Crédito, quase todas as permitidas para um banco comercial, que podem praticar todas as operações), as clássicas (autorizadas a realizar operações de baixa complexidade) e as de capital e empréstimo (que não podem captar recursos ou depósitos), Relatório de Inclusão Financeira (BCB, 2015).

As cooperativas gozam de importante incentivo tributário, que consiste na não incidência de PIS e COFINS sobre atos cooperativos típicos, ou seja, aqueles promovidos por cooperativa que realiza operações entre seus próprios associados.

As cooperativas de crédito exercem um papel importante de cidadania, elas são as únicas instituições financeiras com presença física em 594 municípios brasileiros, 22,50% das cooperativas de crédito do país estão presentes em municípios com até 12 mil habitantes. Segundo o Anuário do Cooperativismo (OCB, 2020), em 2019 o Sistema Nacional de Crédito Cooperativo (SNCC) fechou com uma carteira de crédito de mais de R\$ 156 bilhões, possuía uma rede com 6.043 postos de atendimento físico, essa capilaridade, para se ter uma ideia, nenhum banco brasileiro possui. Isso demonstra a importância dessas instituições para o desenvolvimento, sobretudo dos pequenos municípios.

No que pese os números acima, quando observamos a atuação especificamente no microcrédito, percebe-se que estão bem aquém de seu potencial, segundo dados do Ministério da Economia (BRASIL, 2020), as Cooperativas de crédito emprestou em 2019, R\$ 420 milhões em MPO, para 50.254 clientes, representando apenas 3,4% do volume total de microcrédito no Brasil. Quanto aos valores concedidos, o ticket médio foi de R\$ 8.372,00 por mutuário, valor bem acima da média de outras instituições.

Conforme art. 6º da Resolução nº 4.713/2019, as cooperativas de crédito estão dispensadas do cumprimento do direcionamento que destina 2% dos depósitos à vista para o microcrédito, isso pode imprimir mais flexibilidade por um lado, todavia em parte pode explicar a baixa participação das cooperativas de crédito no mercado de microcrédito (BRASIL, 2019).

Para impulsionar o setor, é necessário que se efetuem os aprimoramentos cabíveis do ambiente regulatório e introduzir avanços tecnológicos para reduzir o custo e ganhar eficiência e escala na concessão de crédito, sobretudo para lidar com um cenário em constante transformação, impulsionado pelas recentes inovações do PIX, Open Banking e pelos novos entrantes que operam unicamente no modelo digital.

4.4 BANCOS PÚBLICOS, PRIVADOS E DE DESENVOLVIMENTO

Os bancos públicos sempre desempenharam importante papel no desenvolvimento brasileiro, sobretudo em função da possibilidade de aplicação de políticas anticíclicas em momentos que as instituições privadas, mais aversas a riscos se contraem.

Por sua natureza, os bancos privados sempre buscaram emprestar em mercados menos arriscados e com maiores possibilidades de retorno, assim o crédito rural, o habitacional, os financiamentos de longo prazo, o financiamento às exportações e o microcrédito constituíram historicamente como falha de mercado, restando aos bancos públicos realizarem o fomento de forma a garantir o atendimento às necessidades creditícias desses mercados.

Yeyati, Micco e Panizza, (2007), fazem um mapeamento dividindo em três grupos de ideias quanto a utilização dos bancos públicos como instrumento de intervenção do Estado. Um primeiro grupo aponta para a necessidade de intervenção de modo a garantir a solidez e a segurança do sistema financeiro, dada a inerente fragilidade das instituições financeiras, sobretudo as bancárias. O segundo grupo de argumentos destaca a necessidade de intervenção como forma de minimizar as imperfeições de mercado existentes em função da presença de informação custosa e assimétrica, em especial na atuação de bancos, que realizam operações intensivas em informação. Um terceiro conjunto de ideias que procura explicar a racionalidade da intervenção do Estado baseia-se na possibilidade de financiar projetos socialmente relevantes, uma vez que produzem externalidades positivas, mas que não são

lucrativos financeiramente. Neste terceiro ponto é que se justifica o financiamento ao microcrédito, como atividade pouco atrativa para o mercado privado, mas com grande impacto socioeconômico.

Para efeito do disposto neste estudo, foram considerados como Bancos Públicos, os Bancos Oficiais Federais, o Banco Regional de Brasília, o Banco do Estado do Espírito Santo e o Banco do Estado de Sergipe, pois são os sete inscritos no PNMPO junto a Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade do Ministério da Economia, de um total de 119 inscritos até 2019, com atuação no primeiro piso.

Os Bancos Públicos são responsáveis por 9 de cada 10 operações de microcrédito liberada no país, com destaque para o Banco do Nordeste do Brasil, que por sua vez, empresta 9 de cada 10 operações no âmbito do PNMPO realizada por bancos públicos.

Como os bancos privados, os bancos públicos estão sujeitos ao regramento que destina 2% dos depósitos a vista para o microcrédito. Segundo dados do BACEN, em 2021 a rede de bancos públicos somam 8.731 agências espalhadas pelo país, correspondendo a 48% do total, com destaque para o Banco do Brasil, com 4.107 agências e Caixa Econômica Federal com 3.372, respectivamente primeira e segunda maior rede entre todos os bancos brasileiros.

O Banco do Nordeste do Brasil é um caso à parte, pois é responsável pela maior e melhor experiência de microcrédito do Brasil, pelo último relatório de execução do PNMPO divulgado com dados de 2019, o BNB era responsável sozinho por 61,49% de toda carteira ativa aplicada no microcrédito, correspondendo ao volume de R\$ 25,067 bi, além de contar com uma base de clientes microempreendedores de 2.247.891, representando 93% do total de clientes do segmento atendido pelos bancos públicos.

A metodologia empregada pelo BNB é a que mais se assemelha a do Grammy Banking, pois inclui a finanças de relacionamento, com a figura dos agentes de crédito visitando os empreendedores em seus locais de trabalho, formação dos grupos solidários ou correntes, onde todos avalizam todos, concessão de empréstimos escalonados e crescentes, começando com valores menores e a proporção que forem quitando pontualmente, esses valores vão aumentando. Denominado de CrediAmigo, o programa de microfinanças do BNB conta com 468 unidades de atendimento, está

presente em municípios dos oito estados do Nordeste, norte de Minas Gerais e Espírito Santo, mantém um termo de parceria com o Instituto Nordeste de Cidadania (INEC), a OSCIP que opera o programa e conta com mais de 7000 colaboradores, isso garante a capilaridade necessária para o sucesso do programa, todavia é de responsabilidade do Banco do Nordeste o deferimento das propostas de crédito encaminhadas e a liberação das parcelas concedidas aos beneficiários.

De acordo ao último relatório de execução PNMPO 2019, havia apenas dois Bancos Comerciais privados operando no programa, com um volume desembolsado de R\$ 200.159.281,00, correspondendo a apenas 1,62% do total aplicado em MPO no país, para 280.341 microempreendedores. Números considerados muito baixos para o potencial dessas instituições e demonstram que os estímulos governamentais não foram suficientes para tornar esse mercado atrativo aos Bancos comerciais privados.

Responsáveis pela maior parte do *funding* oriundo da exigibilidade dos depósitos à vista, essas instituições estão optando pelo repasse do recurso para outros atores à aplicação direta, em muitos casos, optam até mesmo em deixar o recurso parado sem qualquer remuneração no BACEN.

Uma modificação normativa introduzida pela lei nº13.999 de 2020, promoveu a redução da ociosidade dos recursos direcionados para aplicação em operações de MPO, dando ao Conselho Monetário Nacional poderes para, com base em critérios de proporcionalidade e de eficiência, observada a isonomia de tratamento para efeito de manutenção da livre e justa concorrência, isentar parte das instituições do cumprimento do direcionamento dos depósitos à vista. Isso foi um retrocesso na medida em que os bancos estão, doravante, menos obrigados a operar com microcrédito.

O cumprimento do direcionamento mostra diferenças consideráveis de conduta entre as instituições financeiras. Em dezembro de 2019, de acordo ao Estudo Especial nº 79 do BACEN, 98 instituições financeiras se enquadravam nos critérios de exigibilidade de recursos destinados ao MPO; dessas, 73 instituições, concentradas no segmento de bancos de pequeno porte, não destinaram recursos ou realizaram operações de Depósito Interfinanceiro Vinculado a Operações de Microfinanças (DIM). Por outro lado, alguns bancos públicos de atuação regional, um banco privado e treze cooperativas de crédito aplicam mais recursos que o valor máximo do

direcionamento, que é de 2% dos depósitos à vista da instituição.

Considerando a capilaridade, o faturamento dos bancos comerciais no Brasil e o volume de ativos que administram, essas instituições podem contribuir muito mais para o microcrédito. Diante disso, fica claro que está faltando aperfeiçoamento na regulação para trazer esses importantes atores para as microfinanças, como já foi dito, as microfinanças constituem uma falha de mercado e necessita de uma melhor atuação do Estado, a fim de torná-lo mais atrativo para bancos privados.

Em teoria, a existência dos bancos de desenvolvimento (BDs) é justificada pelos ganhos de eficiência alocativa que podem promover (GREENWALD; STIGLITZ, 1986). Esses ganhos ocorreriam, sobretudo em falhas do mercado, nas situações, em que a iniciativa privada não é capaz de gerar uma alocação, gerando uma espécie de Pareto Eficiente. Nesse sentido, a atuação dos BDs pode contribuir para preencher lacunas e diminuir diferenças socioeconômicas profundas existentes no Brasil.

Atualmente existe no país operando na tipologia de BD quatro instituições, duas são bancos de atuação estadual: O Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais S/A (BDMG), atende o Estado de Minas Gerais e o Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo S/A (BANDES) que atende o Estado do Espírito Santo; um tem atuação Regional, o Banco do Desenvolvimento Regional do Extremo Sul (BRDE) atende aos três estados da Região Sul do Brasil; e o Banco de Desenvolvimento para atender as demandas de todo o Brasil é o Banco de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Os BDs não possuem capilaridade física, em regra atuam no segundo piso, garantido recursos principalmente para as OSCIPs, Cooperativas de Crédito e SCMEPPs, todavia o BDMG possui linha própria de microcrédito apenas para empreendedores formalizados. Já o BANDES atua no primeiro piso com parceria com a Agência de Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas e do Empreendedorismo do Estado do Espírito Santo (ADERES).

Fundado em 1952, o BNDES é um dos maiores bancos de desenvolvimento do mundo, sendo na visão do banco, o principal instrumento do Governo Federal para o financiamento de longo prazo e investimento em todos os segmentos da economia brasileira. A política de atuação do BNDES avalia a concessão do apoio com foco no impacto socioambiental e econômico no Brasil, para empreendedores de todos os portes, em seu propósito, busca estimular a inovação, o desenvolvimento regional e o

desenvolvimento socioambiental.

O BNDES atua no segmento de microcrédito desde 1996, quando foi criado o Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP) com o objetivo de formar uma indústria de microfinanças no Brasil, ofertando *funding* para os agentes repassadores de microcrédito. Em 1997, o BNDES firmou o Convênio de Cooperação Técnica não Reembolsável com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) visando o fortalecimento do segmento de microcrédito no Brasil. Em junho de 2003, o PCPP foi substituído pelo Programa de Microcrédito (PM), o qual vigorou por dois anos. Em março de 2005, após dois anos de articulação intragovernamental, foi instituído o atual Programa de Microcrédito do BNDES (PMC) que buscava um maior alinhamento às diretrizes de atuação governamental estabelecidas no Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) (ALBUQUERQUE et al. 2018).

Em fevereiro de 2010, para garantir maior agilidade e rapidez na concessão de crédito e promover a perenidade de recursos para os agentes repassadores de 1º e 2º piso, o BNDES criou o Programa BNDES Microcrédito com dotação de R\$ 250 milhões, este substituiu o PMC. O novo programa proporcionou maior simplificação de procedimentos internos a fim de reduzir o tempo entre o pedido de financiamento e a liberação de recursos. Foram, também, implementadas melhorias na metodologia de análise de risco de crédito das IMFs que permitiram o aumento do alcance do programa (ALBUQUERQUE et al, 2018).

Em 2014, o Programa BNDES Microcrédito passou a ser permanente, com a transformação em um produto do BNDES, sem prazo de vigência. Além disso, o valor máximo de financiamento para o beneficiário final passou para R\$ 20 mil. O programa em 2016 alcançou a marca de R\$ 1 bilhão desembolsado para o microcrédito produtivo e consolidou o Banco como o maior repassador de *funding* para o segmento.

4.5 AGÊNCIAS DE FOMENTO

As agências de fomento foram instituídas a partir de 1996, com a promulgação da Medida Provisória nº 1.514, de 1996, reeditada várias vezes, no âmbito do Programa de Incentivo à Redução da Presença do Setor Público na Atividade Financeira (PROES). O Programa previa que as instituições financeiras sob o controle dos estados seriam extintas, privatizadas ou transformadas em agências de fomento (BCB, 2021).

As Agências de fomento têm atuação no âmbito de cada unidade da federação que o instituiu, o objetivo principal é conceder financiamentos associados à programas de desenvolvimentos do Estado, podendo apoiar projetos de infraestrutura para empresas e municípios, empréstimos para profissionais liberais e micro e pequenas empresas, empreendedores populares, dos mais variados setores, como indústria, comércio, agronegócio, turismo, energia renováveis e informática.

Agência fomento é constituída sob a forma de sociedade anônima de capital fechado. Cada estado e o Distrito Federal podem constituir uma única agência, que ficará sob o controle do ente federativo onde tenha sede. A expressão Agência de Fomento, acrescida da indicação da Unidade da Federação controladora, deve constar obrigatoriamente da denominação social da instituição. A supervisão de suas atividades é feita pelo Banco Central (BCB, 2021).

Essas instituições não podem captar recursos diretamente junto ao público, como *funding* utilizam recursos próprios, além disso, podem operar repassando recursos provenientes de fundos e programas oficiais dos orçamentos federal, estaduais e municipais; organismos e instituições financeiras nacionais e internacionais de desenvolvimento; e captação de depósitos interfinanceiros vinculados a operações de microfinanças (DIM). A possibilidade de receber depósitos interfinanceiros ajuda os Bancos Tradicionais a cumprirem a exigibilidade de aplicação dos 2% dos depósitos à vista no microcrédito.

A Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005, autorizou as agências de fomento a operarem no PNMPO, desde que habilitadas pelo então Ministério do Trabalho e Emprego, hoje Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade do Ministério da Economia. Existem atualmente nove agências de fomento atuando com microcrédito, tanto no primeiro piso, concedendo empréstimos diretamente ao microempreendedor, quanto no segundo piso, onde atuam com assistência técnica, treinamentos e apoio financeiro às IMFs.

De acordo com o relatório de Informações Gerenciais do PNMPO, com informações consolidadas de 2019, divulgado pela Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade, as nove Agências de Fomento cadastrada no programa com atuação no primeiro piso, concedeu nesse ano apenas R\$ 90.278.770,00 para 79.300 clientes, todavia sua carteira ativa chegou a R\$ 9.224.932.686,00, o que demonstra seu importante papel como fomentador, atuando

principalmente no segundo piso.

4.6 CORRESPONDENTES BANCÁRIOS

Regulados pela Resolução CMN nº 3.954, de 24 de fevereiro de 2011, os correspondentes ajudam a ampliar a rede de atendimento das instituições financeiras, todavia não é caracterizado como integrante de rede própria, mais sim, uma forma de terceirização, pois são empresas contratadas para prestar determinada gama de serviços em nome e sob a responsabilidade da instituição contratante, normalmente empresas já existentes, que prestam outros tipos de serviços, como casas lotéricas, padarias, farmácias e supermercados (BCB, 2015).

Os correspondentes bancários possibilitam a ampliação da prestação de serviços pelas instituições financeiras, com custos mais reduzidos, sobretudo atuando em regiões onde a escala não permitiria a manutenção de uma agência tradicional. A IF neste caso se responsabiliza pela prestação do serviço, assumindo inclusive o risco jurídico e de imagem. Os correspondentes credenciados devem informar ao público sua condição de prestador de serviços ao banco contratante, elencando a descrição dos serviços oferecidos, bem como, os telefones do serviço de atendimento ao consumidor (SAC) e ouvidoria da contratante, em local visível ao consumidor.

Existem três tipos de correspondentes possíveis: os transacionais (só serviço de caixa), os negociais (só negócios como consignados, seguros, consórcios etc.) e os mistos (negócios e transações de caixa). O leque de serviços oferecidos pelos correspondentes está relacionado ao contrato com a instituição financeira, todavia, segundo o BCB (2015), a regulamentação permite a prestação dos seguintes serviços:

- a. recepção e encaminhamento de propostas de abertura de contas de depósitos a vista, a prazo e de poupança mantidas pela instituição contratante;
- b. realização de recebimentos, pagamentos e transferências eletrônicas com vistas à movimentação de contas de depósitos de titularidade de clientes mantidas pela instituição contratante;
- c. recebimentos e pagamentos de qualquer natureza e outras atividades decorrentes de contratos e convênios de prestação de serviços mantidos pela instituição contratante com terceiros (água, luz, telefone, tributos etc.);
- d. execução ativa e passiva de ordens de pagamento cursadas por intermédio da instituição contratante, por solicitação de clientes e usuários;

- e. recepção e encaminhamento de propostas referentes a operações de crédito e de arrendamento mercantil concedidas pela instituição contratante bem como outros serviços prestados para o acompanhamento da operação;
- f. recebimentos e pagamentos relacionados a letras de câmbio de aceite da instituição contratante;
- g. recepção e encaminhamento de propostas de fornecimento de cartões de crédito de responsabilidade da instituição contratante;
- h. realização de operações de câmbio de responsabilidade da instituição contratante;
- i. serviços complementares de coleta de informações cadastrais e de documentação bem como controle e processamento de dados.

Muitas vezes os Bancos Comunitários, Cooperativas e OSCIPs se credenciam como correspondentes de uma IF para permitir a ampliação do leque de seus serviços, sobretudo a viabilização de serviços transacionais, o que ajuda significativamente na otimização de seus espaços e no pagamento de parte de seus custos.

De acordo o último relatório Cidadania Financeira, divulgado pelo BACEN em 2018, existe um movimento de redução no número de correspondentes iniciado em 2014, com uma queda de cerca de 10% no total de pontos no período (209.938 em 2014, contra 189.002 em 2017). O Banco Postal, que era um correspondente do Banco do Brasil e já chegou a ter 6348 unidades ativas, veio gradativamente encerrando este tipo de atividade até zerar a prestação deste serviço em 2020.

Os Correspondentes Bancários constituem um importante instrumento de cidadania financeira, dada sua capilaridade, está em praticamente todos municípios brasileiros, disponibilizando serviços, sobretudo as populações mais vulneráveis onde os bancos tradicionais não conseguem chegar de forma física.

4.7 ORGANISMOS INTERNACIONAIS

Vários atores internacionais se destacam no contexto do microcrédito e das microfinanças, com influência direta no Brasil desde a experiência pioneira da União Nordestina de Assistência (UNO) em 1973, que concedia microcrédito aos empreendedores populares em Recife e contou com o apoio técnico e financeiro da ONG norte-americana, a Accion Internacional, conhecida como AITEC.

A AITEC foi criada em 1961, teve seu primeiro projeto executado nas favelas de Caracas na Venezuela, tem como propósito de capacitar pessoas carentes,

integrando-os aos serviços financeiros, além de propor construir um mundo financeiramente inclusivo com acesso a oportunidades econômicas para todos, dando às pessoas as ferramentas financeiras de que precisam para melhorar suas vidas. Atualmente possui mais de 160 parceiros distribuídos em 55 países e conta com uma carteira de 2,6 milhões de clientes atendidos.

Em 2005, o tema microcrédito ganhou força com a proclamação pela ONU, em Assembleia Geral como o Ano Internacional do Microcrédito (AIM) e designou o Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas de Capital (UNCDE) e o Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas (DESA) como responsáveis para conduzir as ações necessárias que deveriam nortear e garantir a participação de todos os Estados Membros nesse esforço. O objetivo da ação era promover o acesso das populações de baixa renda aos serviços financeiros, permitindo-lhes melhoria nas condições de subsistência e um futuro mais próspero. No AIM foi proposto ainda conscientizar a comunidade mundial sobre o papel do microcrédito e microfinanças no desenvolvimento das nações, promovendo parcerias e concertação entre diversos atores (MANZONI, 2008).

Trazendo como visão “Um mundo onde as pessoas pobres, especialmente as mulheres, têm autonomia para capturar oportunidades e construir resiliência por meio de serviços financeiros”, o Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) é a maior iniciativa multilateral de microfinanças do mundo, possui parceria com mais de 30 organizações líderes de desenvolvimento que trabalham para promover a vida das pessoas pobres por meio da inclusão financeira. Promovem pesquisa orientada, testes, compartilhamento de experiência e conhecimentos destinados a ajudar a construir sistemas financeiros inclusivos e responsáveis que tirem as pessoas da pobreza. O CGAP presta serviços de treinamento, pesquisa e disseminação de informações para agências de desenvolvimento, instituições financeiras e IMFs, gestores públicos e reguladores, auditorias e empresas de avaliação de risco.

Braço privado do Banco Mundial, o International Finance Corporation (IFC), atua desde 1956 como uma das mais importantes instituições com influência no microcrédito para países em desenvolvimento, leva apoio técnico e investimento direto nas IMFs, além de apoio a governos na criação da regulação do setor. A IFC foi fundada respaldada na ideia de que o setor privado é essencial para o desenvolvimento, com ações em mais de 100 países, tem por propósito de erradicar

a pobreza extrema e aumentar a prosperidade compartilhada.

A Corporação Interamericana de Investimentos (CII), parte do Grupo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), foi criada em 1989 com a missão de promover o desenvolvimento do setor privado na região com enfoque nas pequenas e médias empresas, além disso, o BID através do Fundo Multilateral de Investimentos apoia projetos que concede financiamento a micro, pequenos e médios empreendimentos na área de sua atuação.

O Governo Americano através de sua Agência de Cooperação (USAID), possui uma Divisão de Microfinanças que promove iniciativas, uma delas é o Programa de Integração Financeira, Alavancagem Econômica, Ampla Disseminação e Apoio, que visa fortalecer o *status* econômico e a segurança alimentar de famílias e comunidades, e promover crescimento econômico que beneficie populações mais carentes, por meio do apoio a micros e pequenos empresários (MONZONI, 2008).

Entre as iniciativas não governamentais se destaca a FINCA International (FINCA), foi fundada em 1984 com sede em Washington, com a ideia vanguardista de que conceder pequenos empréstimos aos pobres tem o poder de transformar comunidades inteiras de forma sustentável. Conseguiram impactar milhares de pessoas pelo mundo com serviços financeiros responsáveis, atualmente estão ampliando a atuação para catalisar mais crescimento econômico e aliviar a pobreza em mercados carentes. Acreditam que a solução para o desenvolvimento está no mercado, por esta razão apoiam o surgimento de empresas sociais que oferecem serviços básicos e inovação financeira para ajudar famílias e comunidades de baixa renda a alcançar um melhor padrão de vida. A Finca conseguiu desenvolver uma metodologia de microcrédito denominada *village banking*, que consiste na formação de grupos que vai de 10 a 50 membros, preferencialmente de mulheres com filhos, que se reúnem semanalmente para receber pequenos montantes de crédito produtivo para iniciar ou ampliar seu negócio; formação e estímulo para constituir poupança; e um sistema de apoio mútuo e encorajamento pessoal. Os grupos elegem seus líderes e praticam o aval solidário, além de definirem as regras de convivência em conjunto, os próprios grupos cuidam da orientação e pelo rigor no cumprimento dos prazos e compromissos assumidos, constitui uma espécie de “democracia econômica em ação”.

4.8 BANCOS COMUNITÁRIOS

O II Encontro da Rede Brasileira de Bancos Comunitários, realizado entre em abril de 2007 em Iparana (CE), estabeleceu o conceito de Banco Comunitário, como serviços financeiros solidários, em rede, de natureza associativa e comunitária, voltados para a geração de trabalho e renda na perspectiva de reorganização das economias locais, tendo por base os princípios da economia solidária. Seu objetivo é promover o desenvolvimento de territórios de baixa renda, através do fomento à criação de redes locais de produção e consumo, baseado no apoio às iniciativas de economia solidária em seus diversos âmbitos, como: empreendimentos socioprodutivos, de prestação de serviços, de apoio à comercialização (bodegas, mercearias, mercadinhos, lojas e feiras solidárias). Na prática acaba promovendo um arranjo produtivo, organizando consumidores e produtores em rede de cooperação e ajuda mútua. Juridicamente os Bancos Comunitários se constituem como OSCIPs, e para ampliar a prestação de serviços financeiros se credenciam como correspondentes bancários de grandes bancos, assim, conseguem realizar diversos tipos de transações financeiras (saques, depósitos, pagamentos de contas e saque de benefícios), bem como transações negociais como conceder microcrédito produtivo e orientado, microsseguros e consórcios. O carro chefe dos Bancos Comunitários é a criação de moeda comunitária, essa tem circulação local, normalmente seguem a equivalência do Real e servem para criar uma identidade local, um sentimento de pertencimento a uma comunidade além de estimular o consumo no comércio do bairro, normalmente credenciado a receber o ativo financeiro.

Sediado em Fortaleza, o Banco Palmas é o caso de maior sucesso desse tipo de iniciativa no Brasil, atualmente é gerido pelo Instituto Banco Palmas e forma uma rede com 103 (cento e três) Bancos Comunitários espalhados pelo país.

4.9 FUNDOS CONSTITUCIONAIS E FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR

A Constituição Federal de 1988 garantiu 3% do resultado da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza (IR) e sobre produtos industrializados (IPI), para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste, em consonância com os respectivos planos regionais de desenvolvimento. Assim, a efetiva instituição dos

Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste (FNE), do Norte (FNO) e do Centro-Oeste (FCO) ocorreu, no ano subsequente à promulgação da Carta Magna, mediante a sanção da lei n. 7.827, de 27 de setembro de 1989. Esta lei estabeleceu a distribuição de recursos transferidos, pelo Tesouro Nacional, para os três fundos constitucionais, da seguinte forma: o FNE ficou com 1,8% e os outros dois fundos, FCO e FNO, com 0,6% cada.

As instituições que operam com os fundos fazem jus a uma taxa para administrarem esses recursos, calculada sobre o patrimônio líquido do respectivo fundo, além disso, como o risco de inadimplência das operações são assumidos por tais instituições, elas também são remuneradas pelo *del credere*²⁰.

O Fundo de Desenvolvimento do Nordeste é administrado pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), autarquia especial sediada em Recife, tem como instituição financeira principal operadora o Banco do Nordeste do Brasil. Através da atuação do BNB, o FNE tem papel importante no PNMPO, em 2020 foi aplicada a soma de R\$ 1.048.000.000,00 na linha denominada FNE microcrédito, para empreendedores formalizados ou não, correspondendo a 5,5% do total de recursos aportados pelo FNE.

A Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), autarquia federal com sede em Belém é o responsável por gerir os recursos aportados no FNO, tendo como o agente financeiro principal o Banco de Desenvolvimento da Amazônia (BASA). Sua atuação abrange praticamente 59% do território nacional, nos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte do Maranhão. Possui atuação no microcrédito por meio do Programa de FCO para financiamento de Microcrédito Produtivo Orientado, direcionado ao Microcrédito Produtivo Orientado as pessoas físicas e jurídicas do meio urbano e rural. Para o exercício 2021, o FNO MPO contou com recursos da ordem de 10 milhões.

O FNO possui uma linha de MPO para o pequeno produtor rural que o BASA denomina Amazônia Florescer Rural, com condições bem atrativas se compararmos às demais experiências nacionais, taxa efetiva de juros de 0,5% ao ano, valor máximo

²⁰ Taxa ou comissão devida aos bancos por assumirem riscos no repasse de recursos (*funding*) para operações de crédito.

por operação de R\$ 5.000,00 e dois anos de prazo. Além disso, ainda conta com bônus de adimplência de 25% sobre cada parcela da dívida paga até a data de seu vencimento.

O FCO é gerido pela Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO), autarquia federal com sede em Brasília, tem como principal agente financeiro o Banco do Brasil. Seu maior diferencial são as taxas de juros para os empreendedores populares, que acompanha as das demais linhas, ainda disfruta de bônus relativo à adimplência, na ordem de 0,7% para operações de Investimento e 1,2% para Capital de Giro. Por assumir os riscos de perdas decorrentes da inadimplência, o Agente Financeiro pode suspender novas contratações nesta linha de crédito, sempre que o índice de inadimplência atingir 7% da carteira.

O Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), Criado em 1966 como alternativa para substituir o direito à estabilidade no emprego, acabou se tornando uma das principais fontes de recursos no Brasil. Gerido pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), que é um órgão colegiado de caráter tripartite e paritário, composto por representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do governo, que atua como gestor do FAT. O Conselho foi instituído pela lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, alterado pela lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 e regulamentado pelo Regimento Interno aprovado pela Resolução nº 891, de 2 de dezembro de 2020.

Nos últimos anos os recursos do FAT têm perdido importância no segmento de microfinanças, em 2015 segundo o Boletim de Informações Financeiras do Fundo de Amparo ao Trabalhador, os recursos destinados para o fomento ao desenvolvimento de instituições de microcrédito eram de R\$ 1.000.000,00, em 2020 só foi orçado R\$ 304.330,00 e executado apenas a quantia de R\$ 18.000,00. Isso denota que a política de alocação de recursos do FAT não tem priorizado esse segmento tão relevante para inserção no mundo do trabalho.

4.10 SISTEMA S

Convencionou-se chamar de Sistema S o conjunto de nove instituições, na sua maioria de direito privado, às quais são repassadas as contribuições cobradas sobre a folha de pagamento das empresas que compõe o referido Sistema de modo a financiar atividades que visem ao aperfeiçoamento profissional (educação) e à

melhoria do bem-estar social dos trabalhadores (saúde e lazer).

O destino dessas contribuições tem sido bastante questionado, por ter criado uma situação única em que, embora as receitas resultantes sejam cobradas e arrecadadas por órgão do serviço público federal (no caso, através do INSS), a arrecadação obtida é integralmente repassada a entidades cuja administração não é diretamente vinculada ao governo (KRAWCZYK, 2008). Embora contabilizadas na carga tributária nacional, as contribuições ao Sistema S não são consideradas dinheiro público e, portanto, não precisam seguir as diretrizes do orçamento da União. Pelo contrário, a alocação dos recursos responde aos objetivos e às prioridades decididas pelas entidades.

Fazem parte do sistema S: Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR); Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC); Serviço Social do Comércio (SESC); Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP); Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI); Serviço Social da Indústria (SESI); Serviço Social do Transporte (SEST); Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT); Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE).

O SEBRAE é a mais destacada instituição do sistema S que apoia as microfinanças, com atuação voltada para o segundo piso, estimula o fortalecimento do empreendedorismo e o processo de formalização de empreendedores, construindo parcerias com os setores público e privado, ofertando assistência técnica, programas de capacitação, qualificando para o acesso ao crédito e à inovação, incentivando ao associativismo, a promoção e participação em feiras e rodadas de negócios.

As soluções desenvolvidas e ofertadas pelo Sebrae atendem desde o empreendedor que pretende abrir seu primeiro negócio até pequenas empresas que já estão consolidadas e buscam um novo posicionamento no mercado, contemplando o MEI, as micros e pequenas empresas com faturamento até 4,8 milhões ano.

Destaca-se o apoio do SEBRAE à utilização do crédito consciente, em sua grade de treinamentos constam cursos como: Microcrédito Consciente na modalidade oficina e Microcrédito Consciente na modalidade online. Em virtude da baixa formação em educação financeira da população, cursos como esses contribuem para que os empreendedores possam melhor se capacitarem para realizar a gestão de seus negócios e principalmente, para conseguir separar as finanças pessoais da finança do

empreendimento.

O SEBRAE ainda é o administrador do Fundo de Aval para as Micros e Pequenas Empresas (FAMPE), fundo este que facilita o acesso ao crédito para quem não tem garantias suficientes, inclusive para operações de microcrédito.

4.11 AUTORIDADES REGULADORAS

Dentre as autoridades reguladoras, destacam-se o Conselho Monetário Nacional (CMN), o Banco Central do Brasil (BACEN) e a Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade, função do antigo Ministério do Trabalho, hoje vinculada ao Ministério de Economia.

O Conselho Monetário Nacional é o órgão superior do Sistema Financeiro Nacional e tem a responsabilidade de formular a política da moeda e do crédito, objetivando a estabilidade da moeda e o desenvolvimento econômico e social do país, dele tem partido os principais regramentos que hoje estão submetidos as instituições que operam com microfinanças. Criado junto com o Banco Central, pela Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, o CMN deu início às suas atividades 90 dias depois, em 31 de março de 1965 e desde então, vem elaborando resoluções com impactos direto no mercado das microfinanças, ainda antes da instituição de algumas leis, o CMN já regulava algumas atividades para que não houvesse vácuo regulatório.

O Banco Central é uma autarquia de natureza especial, criado pela lei nº 4.595 de 1964 e com autonomia estabelecida pela Lei Complementar nº 179/2021, faz parte de sua missão, assegurar que o sistema financeiro seja sólido (tenha capital suficiente para arcar com seus compromissos) e eficiente. Como garantidor do meio circulante o BCB garante o fornecimento adequado de dinheiro em espécie na economia.

O BCB é o responsável pela execução e fiscalização da política monetária no Brasil e tem a promoção da cidadania financeira como um dos seus seis objetivos estratégicos, além de constituir um dos pilares da Agenda da instituição. O terceiro objetivo estratégico do BC é “Promover a cidadania financeira e fortalecer o relacionamento com a sociedade e os poderes públicos”, para isso, o BC tem envidado esforços para aumentar a relevância e a penetração do microcrédito no mercado.

O BC através principalmente do relatório de Cidadania Financeira e das Estatísticas séries temporais, possui o maior banco de dados e informações do segmento, o que serve de base para elaboração e implementação de políticas

públicas, bem como, para a tomada de decisão por parte das autoridades.

Com a extinção do Ministério do Trabalho em 2019, coube ao Ministério da Economia, habilitar as instituições de microcrédito e coordenar o programa, suas funções estão a cargo da Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade.

Para subsidiar a coordenação do microcrédito, o Decreto nº 9.161, de 26 de setembro de 2017, instituiu o Conselho Consultivo do PNMPO, um órgão de natureza consultiva e propositiva, composto por representantes de órgãos e de entidades da União, com a finalidade de propor políticas e ações de fortalecimento e expansão do Programa. Criou também o Fórum Nacional de Microcrédito, com a participação de órgãos federais competentes e entidades representativas do setor, com o objetivo de promover o contínuo debate entre as entidades vinculadas ao segmento.

O Conselho Consultivo do PNMPO tem as seguintes atribuições: I - Propor diretrizes e prioridades para o PNMPO; II - Propor medidas para o aperfeiçoamento da legislação, a fim de fortalecer o PNMPO; III - avaliar o cumprimento das ações e sugerir medidas para aperfeiçoar o desempenho do PNMPO; IV - Examinar propostas de políticas públicas que lhe forem submetidas; V - Estimular a formação de parcerias entre as entidades operadoras do PNMPO; VI - Estimular a integração entre o PNMPO e as demais políticas públicas de desenvolvimento e de combate ao desemprego e à pobreza; VII - elaborar propostas de estratificação do público-alvo e encaminhá-las para a apreciação do Conselho Monetário Nacional (CMN), do Conselho De liberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - Codefat e dos conselhos dos fundos constitucionais de financiamento, VIII - elaborar e aprovar o seu regimento interno. (BRASIL, 2017).

O Fórum Nacional de Microcrédito, regulamentado pelo mesmo Decreto nº 8.726, tem o objetivo de promover o contínuo debate entre as entidades vinculadas ao setor, sendo constituídas além de representantes da administração direta (Ministérios) que o coordena, as seguintes entidades: Banco Central do Brasil; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); Caixa Econômica Federal; Banco do Brasil S.A.; Banco do Nordeste do Brasil S.A. e Banco da Amazônia S.A, podendo ainda ser convidados: Fórum de Secretarias Estaduais do Trabalho (Fonset); Sebrae; Associação Brasileira de Entidades de Microcrédito (ABCRED); Organização das Cooperativas do Brasil (OCB); Associação Brasileira das Sociedades de Microcrédito (ABSCM); Associação Brasileira de Desenvolvimento Econômico (ABDE) e Federação Brasileira de Bancos (Febraban).

Em sua primeira reunião ocorrida em novembro de 2018 em Brasília, entre os temas discutidos, foram destaques o uso de novas tecnologias no processo de

expansão da oferta do microcrédito e a integração do microcrédito com o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, por meio das unidades de atendimento do Ministério da Economia.

4.12 COORDENAÇÃO DE ATORES

Mesmo com todo avanço legal, o regulador ainda não promoveu de forma efetiva, um sistema de coordenação dos atores, a grande maioria das iniciativas e ações não guardam alinhamento com um planejamento nacional do Estado brasileiro para o setor.

No que pese a lei nº 13.636 de 20 de março de 2018, prevê a criação do Conselho Consultivo do PNMPO, como, órgão de natureza consultiva e propositiva e do Fórum Nacional de Microcrédito, com a participação de órgãos federais competentes e entidades representativas do setor, com o objetivo de promover o contínuo debate entre as entidades vinculadas ao segmento, pouco se vê na prática, sequer um plano nacional para o setor existe até o momento, de forma que os atores tem se esforçados, na maioria das vezes, sem coordenação.

5 PESQUISA DE CAMPO

Este capítulo teve por objetivo específico identificar os obstáculos para o acesso ao microcrédito no Estado da Bahia, através de pesquisa de campo levantar um recorte analítico da percepção de atores qualificados sobre o tema.

5.1 INFORMAÇÕES SOBRE A PESQUISA

O processo decisório para a escolha do público-alvo da pesquisa ocorreu, nas consultas a sítios especializados e em conversas com pessoas envolvidas com microcrédito sediadas na Bahia, tais como: Movera, Crediamigo e CrediBahia, programa do Desenbahia e outros especialistas do setor. Importante ressaltar que, esta pesquisa com participantes não identificados, assume características de pesquisa de opinião pública, não serão registradas nem avaliadas pelo sistema CEP/CONEP, uma vez que conforme estabelece a Resolução nº 510 de 2016 da Comissão Nacional de ética em pesquisa os procedimentos metodológicos não envolvem a utilização de dados diretamente obtidos com os participantes ou de informações identificáveis ou que possam acarretar riscos maiores do que os existentes na vida cotidiana.

Em consulta à literatura existente e especialistas em pesquisas de campo, optou-se por adotar a construção do formulário no Google Forms, ferramenta tecnológica capaz promover ganho de escala, comodidade e tempestividade na obtenção das respostas. Para garantir a assertividade no público pretendido, correspondente a pessoas com alguma experiência ou conhecimento desse mercado, em especial funcionários, dirigentes, consultores e assessores ligados aos principais atores deste setor no Estado, foi necessário incluir alguns filtros, como o geográfico, nele quem não fosse da Bahia seria direcionado para o final do formulário. Outro filtro importante foi o que atestava o conhecimento, experiência ou Vicência do respondente com microcrédito, caso não tivesse, da mesma forma seria direcionado para o fim do formulário.

Após definição do público, foram enviados aproximadamente trezentos e-mails para pessoas pré-selecionadas, com atuação ligada aos atores do microcrédito na Bahia, tais como: Bancos Públicos e Privados, DESENBAHIA, OSCIPs, Bancos Comunitários, Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte do Estado da Bahia (SETRE), Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Emprego e Renda de Salvador

(SEMDEC) e Correspondentes Bancários que operam com microcrédito, bem como, realizado inúmeras abordagens via ligações telefônicas para garantir o número de respondentes, inicialmente planejado em quarenta. Ao todo cinquenta e uma pessoas responderam o formulário, dessas, dez ficaram nos filtros e direcionadas para o final do formulário antes de responderem as perguntas sobre o tema, por não atenderem aos critérios citados acima.

Quanto à escolaridade, dos cinquenta que responderam a esta pergunta, três possuíam ensino médio completo, doze graduação completa, trinta e um possuía especialização e cinco com mestrado.

Em relação à experiência com microcrédito, fator determinante para avaliar o conhecimento do pesquisado sobre o tema, quarenta e um respondentes afirmaram já ter trabalhado ou tido alguma experiência com no setor, assim, os que não tinham essas condições foram encaminhados para o final do formulário sem se manifestar sobre as perguntas posteriores.

Dos quarenta e um respondentes que foram até o fim, quatorze eram mulheres e vinte e sete homens. Quanto ao setor de atuação profissional, trinta e quatro eram de bancos públicos, dois de bancos privados, dois Servidores Públicos, um de agência de fomento, um OSCIP e um empresário do setor.

Quadro 4 - Perfil dos respondentes

PERFIL	Quantidade
Ensino médio	3
Graduação	12
Especialização	30
Mestrado	5
Já trabalhou ou tem experiência com o segmento de microcrédito	41
Mulheres	14
Homens	27
Atuação em bancos públicos	34
Atuação em bancos privados	2
Atuação no serviço publico	2
Atuação em OSCIP	1
Empresário do setor	1

Fonte: Elaboração própria do autor desta dissertação (2021).

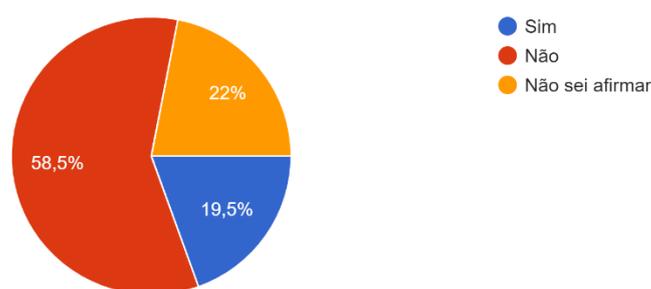
5.2 OS RESULTADOS

Os resultados disponibilizados conforme gráfico 5, apontam pela baixa oferta do microcrédito na área abrangida pela pesquisa, na ordem de 58,5% dos respondentes entendem que na prática falta oferta por parte das instituições operadoras de microcrédito.

Gráfico 5 - Oferta de microcrédito

A oferta de microcrédito em sua região é suficiente para atender às necessidades creditícias dos microempreendedores?

41 respostas



Fonte: Elaboração própria do autor desta dissertação (2021).

A oferta da solução creditícia constitui um dos principais elementos de apoio, bem como requisito fundamental para o sucesso do setor de microcrédito, todavia a percepção 58,6% dos respondentes de que esta oferta está insuficiente, reforça a necessidade da melhoria do ambiente de negócios para os pequenos negócios, da criação de novas soluções, bem como da melhoria das políticas públicas existentes.

A demanda potencial por microcrédito bem como a taxa de penetração não foram calculados para os resultados desta pesquisa, sobretudo por não haver consenso metodológico sobre o tema, de todo modo para Ribeiro e Carvalho (2007) o mercado brasileiro é pouco atendido comparado a seu potencial.

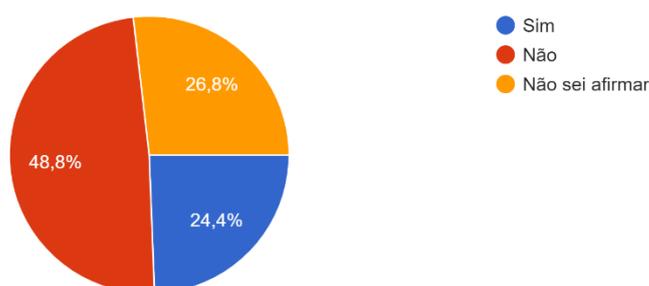
De acordo dados publicados pelo Banco Central em Séries Temporais (2020), a Bahia ocupa a décima quarta colocação entre os estados brasileiros com maior volume de crédito aplicado para o MEI (PJ), com R\$ 2.093.900.000,00. Para os empréstimos ao MEI operando na pessoa física, a Bahia ocupa a oitava colocação com R\$ 4.335.200.000,00. Considerando que a população baiana é a quarta entre os estados brasileiros, fica claro que o potencial no estado está pouco explorado, constatação alinhada com a percepção dos entrevistados na pesquisa de campo.

Conforme mostra o gráfico 6, com a grande maioria dos respondentes acreditando que as exigências das instituições de microcrédito são difíceis de serem atendidas, conclui-se que esses requisitos podem estar constituindo um importante fator de exclusão do acesso, portanto, acima do que seria razoável em termos de riscos aceitáveis pelas instituições, detalharemos afrente os maiores gargalos.

Gráfico 6 - Facilidade de atendimento as exigências

Em sua região, os microempreendedores têm facilidade para conseguir atender as exigências crediticias das instituições financeiras, quando pleiteiam acesso às linhas de microcrédito?

41 respostas



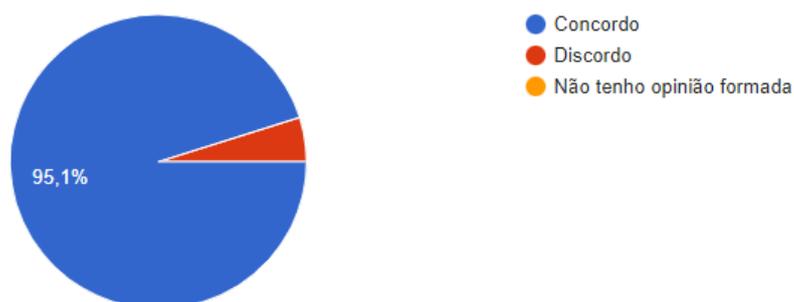
Fonte: Elaboração própria do autor desta dissertação (2021).

Quanto à orientação financeira e de gestão, o gráfico a seguir indica com muita segurança, a importância do papel do Agente de Crédito:

Gráfico 7 - Orientação financeira e de gestão

Para garantir o sucesso do empreendimento, a concessão de microcrédito deve ser acompanhada de orientação (financeira e de gestão), configurando o processo de finanças por proximidade entre o agente de crédito e o empreendedor?

41 respostas



Fonte: Elaboração própria do autor desta dissertação (2021).

A figura do agente de crédito é central na metodologia criada por Yunus no Grameen Bank, no Brasil o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado

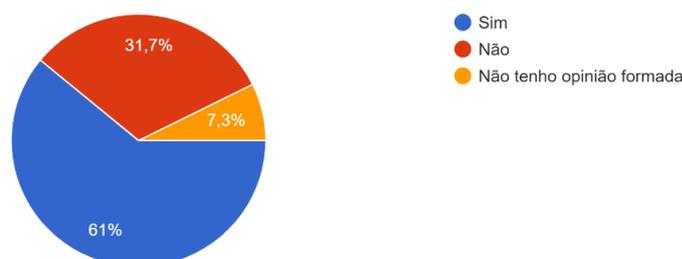
exigia desde 2005, quando foi promulgada a lei nº 11.110 de 25 de abril de 2005. Todavia em 2018, o Governo Federal resolveu flexibilizar junto com outras alterações do PNMPO, instituída pela Lei nº 13.636 de 20 de março de 2018. Esta Lei, ao mesmo tempo, criou a possibilidade de que esta orientação ocorresse por meio de recursos tecnológicos, todavia, conforme Gráfico 7, a quase unanimidade dos atores ainda consideram o papel do Agente de Crédito importante para o segmento.

Essa orientação realizada pelo agente de crédito se assemelha a uma consultoria financeira especializada, pois mesmo que os montantes sejam de baixo valor, existe o acompanhamento próximo de um profissional qualificado, semelhante aos dos clientes de maior renda (GONZALEZ, 2013).

Gráfico 8 - Visita remota

É viável substituir o trabalho presencial do Agente de Crédito por visita remota, utilizando-se das tecnologias de videoconferência?

41 respostas

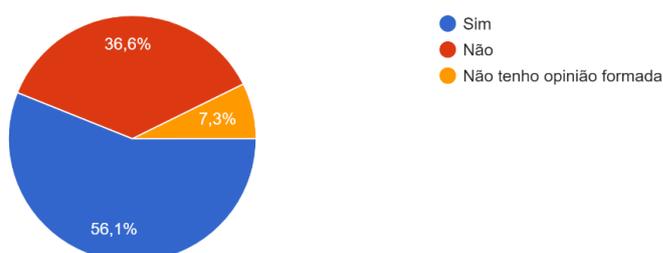


Fonte: Elaboração própria do autor desta dissertação (2021).

Gráfico 9 - Tecnologia de autoatendimento

É viável substituir a visita presencial do Agente de Crédito do microcrédito, por tecnologias de autoatendimento, através de aplicativo ou Web?

41 respostas



Fonte: Elaboração própria do autor desta dissertação (2021).

Observa-se nos gráficos 08 e 09 uma concordância com a utilização de

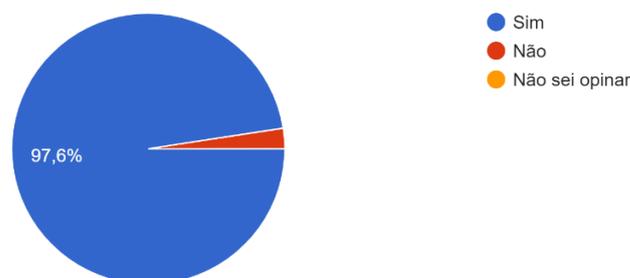
tecnologias que substituem o agente de crédito em sua presença física, tanto no atendimento remoto, quanto no uso de tecnologias de autoatendimento, na resposta do gráfico 08, 61% concordam que a visita remota pode substituir a visita física, já o gráfico 09 é mais disruptivo ainda, quando entende que a tecnologia pode substituir as pessoas na orientação financeira, possibilidade esta, já viável legalmente.

Tanto a visita remota quanto a substituição da visita por autoatendimento têm grande potencial para reduzir bastante os custos operacionais envolvidos, todavia essas experiências ainda não ganharam força no Brasil, além disso, o tema é controverso, pois um dos principais meios para reduzir fraudes e garantir a adimplência é exatamente a visita física, quando o Agente pode conferir que de fato se o empreendimento existe.

Gráfico 10 - Incentivos tributários

Você considera importante que os governos municipais concedam incentivos financeiros e/ou tributários para o mercado de microcrédito?

41 respostas



Fonte: Elaboração própria do autor desta dissertação (2021).

Gráfico 11 - Adoção de política pública de microcrédito

Você acredita que os municípios devem apoiar o mercado de microcrédito mediante adoção de políticas públicas?

41 respostas



Fonte: Elaboração própria do autor desta dissertação (2021).

Os gráficos 10 e 11 evidenciam a importância do incentivo do poder público

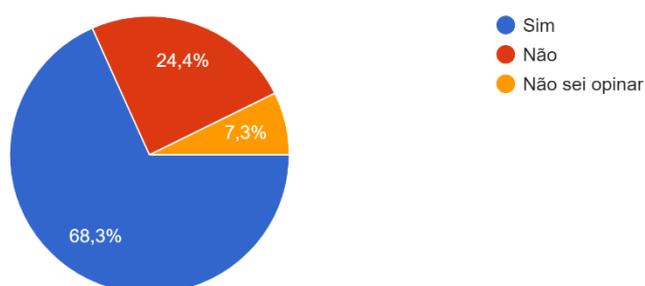
local, seja criando algum tipo de estímulo tributário, seja implementando um conjunto de estímulo através da instituição de política pública, há nessas percepções uma clara compreensão do mercado de microcrédito como uma “falha de mercado” Keynes (1936), portanto, carecendo da indução do Estado, algo que fortalece a elaboração do projeto de lei, constante no próximo capítulo.

Aqui se materializa a ideia de segmentos que necessitam de uma olhar diferente (MIGUEL, 2012), considerando que não podem ser compreendidas apenas pelos possíveis mecanismos de “puro mercado”, existe setores econômicos que possuem limitações à motivação dos atores, e não podem ser equiparado ao modelo mercadológico puro.

Neste sentido, o gráfico 12 comprova a importância do apoio do estado, além dos dados apresentados no gráfico 4, relativo ao crescimento exponencial da formalização no Brasil, os atores em sua grande maioria acreditam que a formalização via MEI facilita na concessão de crédito, corroborando com a visão da importância de implementação de políticas públicas do setor.

Gráfico 12 - formalização via MEI

Considera a formalização do negócio como Microempreendedor Individual (MEI), (possuir CNPJ), fator importante para facilitar o acesso a crédito?
41 respostas



Fonte: Elaboração própria do autor desta dissertação (2021).

A instituição do MEI em 2008, através de Lei Complementar nº 128, contribuiu substancialmente para a formalização no setor, os dados (Gráfico 4) demonstram o crescimento das inscrições, chegando a alcançar 11.528.506 em 2020. O resultado exposto no Gráfico 12 reforça a ideia de que, para o acesso ao crédito com mais facilidade, o empreendedor estando revestido da figura de MEI terá um facilitador maior, e de fato, as instituições na análise cadastral costumam cobra o comprovante

de renda ou faturamento, uma vez apresentando essas informações como CNPJ, evidentemente empresta maior credibilidade e garante mais conforto para as Entidades concedente do crédito.

Ainda como questão constante no formulário, constatou-se que 100% dos respondentes consideraram que o microcrédito ajuda o microempreendedor a prosperar, o que reforça a necessidade de fortalecimento desse mercado, de apoio aos seus atores e, sobretudo aos empreendedores de menor renda.

Quanto aos problemas para acesso às linhas de microcrédito, o resultado da pesquisa constante na tabela abaixo, evidencia que as restrições cadastrais dos proponentes tem sido o principal fator que impede a concessão do crédito, seguido de perto pela baixa educação financeira desse proponente, ao que parece estão bastante relacionados, ou seja, essa baixa educação financeira pode ser um fator gerador de descontrole das contas e conseqüentemente pode levar o empreendedor a perder prazos de pagamentos, não conseguir se planejar minimamente para pagar os compromissos de forma organizada e até a misturar as finanças pessoais com as do empreendimento, enfim, pode não ser necessariamente a falta de geração de receita, más sim, dificuldade de gerir fluxo de caixa.

Tabela 4 - Principais entraves para concessão do microcrédito

Falta de conhecimento sobre as linhas de crédito existentes	17
Existência de restrições cadastrais	25
Falta de oferta por parte das instituições de crédito	6
Dificuldade em formação de grupos para aval solidário	5
Baixa educação financeira do tomador	20
Taxas de juros altas	7
Condições das linhas de crédito inadequadas	3
Desinteresse das instituições financeiras	5
Alta inadimplência	11
Desvio da finalidade do crédito	14
Fraudes	0
Insuficiência de garantias	8

Fonte: Elaboração própria do autor desta dissertação (2021).

Segundo dados publicados pelo Serviço de Proteção ao Crédito (SPC Brasil), em abril de 2020, 62,83 milhões de pessoas, o equivalente a 40,01% da população adulta do país, estavam com o nome negativado. Isso constitui um importante dificultador, conforme aponta o resultado da pesquisa na tabela acima, pois, esse

configura o maior problema para o acesso ao crédito apontado pelos entrevistados. As entidades que atuam com microcrédito, em seus processos de análise creditícias observam a existência de restrições cadastrais, que neste caso costuma ser impeditivo, pois na teoria dos cinco “C” do crédito Weston e Brigham (1972) costuma ser interpretado como falta de caráter ou capacidade do tomador, condições que são inadmissíveis na indústria financeira.

Restrições cadastrais no CPF normalmente replicam no CNPJ (MEI), assim inevitavelmente é necessário resolver a restrição para voltar a operar com crédito, por esta razão a proposta de política pública constante no próximo capítulo, traz uma solução neste sentido.

A baixa educação financeira do tomador e falta de conhecimento sobre as linhas de crédito existentes, ambas tem relação com o nível de escolarização do público, normalmente baixa nesse segmento, destaca-se que a Bahia tem o maior número de analfabetos do país IBGE (2020), segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC), em 2019, mais de 1,5 milhão de pessoas de 15 anos ou mais não sabiam ler nem escrever um bilhete simples, o que corresponde a 13% da população do estado, soma-se a isso os analfabetos funcionais e tem-se aí os elementos para a dificuldade para conduzir o negócio, sobretudo buscar e conduzir o crédito concedido de forma a honrar os compromissos assumidos.

Os respondentes apontaram a ausência de Políticas Públicas nacionais como um dos fatores determinantes do insucesso do microempreendedor, corroborando para a ideia de iniciativas da criação e fortalecimento de ações no setor, ainda que seja reconhecido o esforço regulatório das autoridades nos últimos 20 anos, de fato é vigente a sensação da falta de maior apoio. O conjunto de iniciativas ainda não conseguem alcançar os empreendedores populares, sobretudo aqueles de menor renda.

Tabela 5 - Razões de insucesso do empreendedor

Dificuldades econômicas do país	9
Inabilidade do microempreendedor	24
Falta de apoio do poder público local	7
Dificuldade de acesso ao crédito	13
Falta de política pública nacional de apoio ao microempreendedor	24
Falta de educação financeira	2

Fonte: Elaboração própria do autor desta dissertação (2021).

A inabilidade do microempreendedor também foi dos mais apontados, desta forma, podem estar diretamente associadas com as percepções constante na tabela 4, quando foi apontado problemas relacionados com a baixa escolaridade do tomador, que de fato representa um obstáculo a ser superado. O SEBRAE é hoje o principal ator com ações voltadas para qualificação do empreendedor, possui várias ações de capacitação, inclusive no ambiente digital, a ampliação de parcerias com municípios pode melhorar sua atuação e ajudar a reduzir o déficit de formação dessa população mais desassistida.

Tabela 6 - Instituições que mais apoiam o microempreendedor

Bancos públicos	32
Bancos privados	5
BNDES	9
Desenbahia	10
Bancos comunitários	5
Sebrae	24
Cooperativas de crédito	17
Município	1
Estado	1
Governo federal	1
Oscips	6
Scmepp	0
Banco central do brasil	0
Associações	1

Fonte: Elaboração própria do autor desta dissertação (2021).

Entre os diversos atores, os bancos públicos figuram-se de forma destacada. A importância deste ator, fica evidenciado quando comparamos o volume de microcrédito de cada instituição, conforme tabela 3, chega a 61,49%, num volume total de R\$ 25.067.277.277 de carteira ativa em 2019, com destaque para a atuação do BNB, segundo dados de Informações Gerenciais do PNMPO (BNB, 2019), este concentra 91,94% de toda carteira ativa dos bancos públicos.

De forma assertiva o SEBRAE foi o segundo ator mais apontado, sua atuação vai além da capacitação do empreendedor, eles ofertam consultorias especializadas que ajuda e muito na gestão dos pequenos negócios. Com unidades de atendimento espalhado pelas principais cidades do estado, possui atendimento também no universo digital, o que ajuda reduzir as distâncias e levar o conhecimento a todas as regiões da Bahia.

No próximo capítulo, como um dos frutos da pesquisa, será apresentado uma proposta de política pública para municípios, considerando, sobretudo, que por estar mais próximo dos empreendedores, o Ente municipal tem melhores condições de ofertar apoio, o que não dispensa a necessidade de melhorar o apoio de Estados e da União, bem como da remodelação no PNMPO.

6 POLÍTICA PÚBLICA DE MICROCRÉDITO

Este capítulo tem o objetivo de elaborar proposta de política de microcrédito para municípios.

6.1 A CONCEPÇÃO DA PROPOSTA

Durante a concepção deste trabalho foi pensado em como produzir algo que pudesse ser implementado na prática, utilizando-se o conhecimento adquirido para impactar positivamente a vida das pessoas, então surge a ideia da presente proposta de política pública, aderente com o que foi pesquisado e factível sob o aspecto da aplicabilidade.

Nos estudos ficou evidenciado a falta de apoio dos municípios a esse segmento de mercado, no que pese as mazelas sociais baterem à porta das autoridades locais, são muito poucas as iniciativas pelo país. O aquecimento deste mercado a nível local, pode melhorar ambiente de negócios e fomentar a cultura empreendedora, contribuindo para melhor colocação do município no Índice de Cidades Empreendedoras, realizado pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

A proposta de projeto de lei construído reúne um conjunto de iniciativas capazes de impulsionar o mercado de microcrédito no âmbito de um município, trata não só do fomento direto ao crédito, mas diversos componentes que o envolve, inclusive o estímulo à adimplência para que a(s) carteira(s) de crédito sejam sustentáveis nos médios e longos prazos.

Como parte das iniciativas envolve custos e conseqüentemente impacto nas finanças municipais, a proposta poderá ser implementada em parte, customizada de acordo ao perfil de cada comunidade, inclusive é possível a implementação de ações sem que haja qualquer dispêndio financeiro direto, e ainda assim, será bastante relevante para o crescimento do microcrédito no local implementado.

Ressalta-se que em função da importância e da necessidade de haver perenidade, perpassando mandatos eletivos, a instituição da presente proposta de política pública através de lei, garantirá sua melhor implementação e não ficará sujeito a descontinuidade quando ocorrer alternância de poder local.

A proposta contempla uma exposição de motivos a ser encaminhado para o prefeito municipal, contendo as justificativas e argumentações que embasarão a

iniciativa, em seguida, é apresentado uma minuta de projeto de lei de iniciativa do Executivo. Essa que poderá ser encaminhado às Câmaras Municipais de Vereadores.

6.2 JUSTIFICATIVA DA POLÍTICA PÚBLICA

De acordo com Reisman e De Toni (2017), a Constituição Federal de 1988 é uma verdadeira matriz para as políticas públicas no ordenamento brasileiro. De forma metafórica pode se dizer que políticas públicas e direitos sociais são dois lados de uma mesma moeda, pois ambas servem para a efetivação de direitos sociais. Ainda assim, “no âmbito do intervencionismo econômico, o Direito passa a desempenhar função da mais profunda relevância como instrumento de ordenação econômica.” (GRAU, 1978, p. 69).

Ainda que grande parte dos economistas relutem em admiti-lo, as iniciativas econômicas e a ordenação do processo econômico, praticadas pelo setor público, apenas se tornam eficazes quando consubstanciadas em atos ou em normas jurídicas (GRAU, 1978), através de leis, que assim ganham um “caráter de ferramenta”, assim que se processa o intervencionismo. Todavia, Rothenburg (2014), adverte que os juristas devem tomar o cuidado de não reduzir as políticas públicas a sua dimensão normativa, que não é a única e nem necessariamente a mais importante.

Reisman e De Toni (2017, p. 14) definem políticas públicas, como “programas de ação governamental visando a coordenar os meios a disposição do Estado e as atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”. (REISMAN; DE TONI, 2017, p.14).

Para Ávila (2016) “o reconhecimento de um problema público é o ponto de partida para a tomada de posicionamento, mediante entrada na agenda formal e início da elaboração de políticas públicas”. (ÁVILA, 2016, p.40).

O autor delimita o ciclo político-administrativo das políticas públicas em: construção (ou montagem) da agenda, a formulação de políticas (instrumentos e design), a tomada de decisão política, a implementação de políticas, e a avaliação.

Os atores governamentais, neste caso, Prefeitos, Secretários e Vereadores, necessitam de elementos, relativo ao problema e sua proposta de solução, para a construção da política e para a tomada de decisão.

No ciclo de construção das políticas públicas, após o diagnóstico vem o projeto, nesse sentido, o projeto de lei a seguir caso seja implementada, requer a realização

de um melhor diagnóstico no âmbito do município, de forma a avaliar em termos quantitativo o público a ser atendido, bem como a capacidade orçamentária do ente público.

Perl, Howlett e Ramesh (2013), definem o estágio da tomada de decisão no processo político como “aquele em que uma ou mais, ou nenhuma, das opções que foram debatidas e examinadas durante os dois estágios anteriores do ciclo político é aprovada como curso oficial de ação”. (PERL; HOWLETT; RAMESH, 2013, p. 157). Ainda, os ‘fazedores’ oficiais de políticas públicas, sobretudo o Executivo e o Legislativo, necessitam de elementos formais para a tomada de decisão, neste sentido, a presente proposta traz elementos elaborados que podem facilitar as escolhas desses atores políticos.

6.3 PROPOSTA DE EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

A seguir, proposta de Exposição de Motivos a ser encaminhado ao prefeito, em defesa da lei que institui a Política Pública do Microcrédito e do Empreendedorismo.

....., de de

Excelentíssimo Senhor(a) Prefeito(a) Municipal,

1. Submetemos apreciação e deliberação de Vossa Excelência em anexo, projeto de Lei Ordinária que dispõe sobre a Criação do Programa Municipal de Apoio a Microfinanças e ao Empreendedorismo.

2. A aprovação da Política Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado, lei n.º 11.110, de 25 de abril de 2005, permitiu estimular a geração de trabalho e renda entre os empreendedores populares, sendo considerado instrumento essencial para a inclusão social e o combate à pobreza, bem como uma ferramenta relevante de política pública. O PNMPO desenvolve-se fundamentalmente por meio de uma rede de instituições especializadas na concessão de crédito com a orientação técnica necessária ao desenvolvimento sustentável dos empreendimentos financiados. A presente proposta cria estímulos adicionais no âmbito do município e deixa o

Programa mais aderente às necessidades dos empreendedores populares, além de garantir outras iniciativas relevantes e inovadoras.

3. O apoio ao empreendedorismo popular constitui como uma importante porta de saída dos programas sociais de combate à pobreza, dado às dificuldades existentes para viabilização dos pequenos negócios, sem apoio o índice de mortalidade dessas iniciativas é muito alto, com os estímulos adequados é possível o estabelecimento de um ciclo virtuoso de geração de emprego e renda, conseqüentemente reduzindo a pobreza e todas as mazelas dela decorrentes.

4. Justificamos o encaminhamento do projeto de lei pela necessidade de adoção de iniciativas para melhorar o ambiente de negócio ao empreendedor popular, pela necessidade de constituição de medida de Estado e não de Governo, pois, necessita perpassar mandatos eletivos. A geração de renda para a parcela da população mais vulnerável e com maiores dificuldades de acesso ao crédito precisa ser uma agenda permanente, que traga os atores sociais envolvidos com o tema para a participação e constante diálogo, com vista a sua melhoria continuada.

5. Segundo dados do Sistema Gerenciador de Séries Temporais, do Banco Central do Brasil, SGS-BCB, série 17623, de julho/2017, o valor financiado médio de uma operação de MPO é de R\$ 1,5 mil, as taxas de juros praticadas correspondem a uma despesa importante para os empreendedores, sobretudo os mais pobres, o que pode inibir o acesso às linhas de crédito disponíveis. O apoio financeiro com subsídios aos juros e encargo de liberação tornará o crédito mais atrativo, o que conseqüentemente irá ampliar consideravelmente a quantidade de empreendedores com acesso ao crédito para início ou melhoria dos negócios.

6. Visando atender, especificamente, às necessidades do microempreendedor na sua necessidade de crédito dentro da atividade econômica, o microcrédito produtivo orientado é definido como aquele concedido sob a metodologia baseada no relacionamento direto do agente de crédito com o microempreendedor no local da atividade, mediante:

- a) o atendimento por pessoas treinadas para prestar orientação educativa sobre a gestão do negócio e as necessidades de crédito, visando o seu desenvolvimento sustentável;
- b) o contato presencial, entre outros, durante todo o período do crédito;
- c) definição do valor e das condições do crédito após a avaliação da atividade e da capacidade de endividamento do tomador.

7. Realce-se que um dos principais objetivos do microcrédito e das microfinanças, além de promover o acesso aos serviços financeiros e meios de pagamento como crédito, conta corrente, seguros, máquina de cartão e poupança para a população de baixa renda, é prover recursos àqueles empreendedores que não têm acesso às linhas de crédito do sistema financeiro tradicional, no sentido de propiciar-lhes as mínimas condições necessárias para o início ou ampliação de suas atividades produtivas e, assim, gerar renda e postos de trabalho.

8. Agrega-se também às justificativas o impacto que as medidas ora propostas terão sobre a redução dos custos dos juros e encargos financeiros sobre as operações de microcrédito produtivo orientado. Considerando que, segundo o BACEN, a carteira de empréstimos de microcrédito tem um prazo médio inferior a nove meses, estima-se que os empreendedores populares mais necessitados do Município seria beneficiada pelas medidas.

9. No contexto da economia local do município, afetada consideravelmente pelos efeitos da pandemia, o aumento do desemprego e a degradação nas condições de trabalho, impõe desafios na atuação do Município, no sentido de viabilizar ações de políticas públicas para atenuar os impactos econômicos e sociais desse público. Na PNADC (julho/2020), verificou-se o crescimento do trabalho informal e por conta própria, com implicações relevantes para a economia local e para a renda das pessoas. É oportuno o momento para o estímulo das políticas que tratam da economia informal e dos pequenos empreendimentos.

10. O empreendedorismo ataca os problemas do desemprego, subemprego ou ocupação precária, além de fortalecer a inserção econômica dos cidadãos que têm

alguma potencialidade empreendedora, sendo um importante mecanismo de combate à pobreza e à exclusão social, na medida em que estimula a autonomia financeira de grupos e setores fragilizados.

11. As instituições de microcrédito possuem metodologia de concessão de crédito própria, adequada ao segmento, já consagradas como no caso do CrediAmigo do BNB, que consistem, entre outras coisas, em realizar orientação financeira e garantia solidária, com concessão de valores crescentes, capazes de garantir a sustentabilidade da carteira. Ainda o estímulo ora proposto não interfere nesta lógica, apenas cria condições para que mais pessoas ter acesso, iniciar ou melhorar seus negócios, o que poderá lhe garantir a emancipação econômica, autonomia financeira e conseqüentemente a inserção no mundo do trabalho de forma consistente.

12. Aderente ao primeiro objetivo da Objetivos para Desenvolvimento Sustentável (ODS) do Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento (PNUD), a erradicação da pobreza se impõe como agenda de maior relevância para o momento pós-pandemia, assim, o acesso ao crédito, bem como a bancarização da população mais pobre, associado com iniciativas de empreendedorismo popular, constituem alternativas viáveis e factíveis de programa porta de saída, para aqueles que necessitam da ajuda financeira do Estado que os garantam uma renda mínima, assim o PNMPO, no âmbito do Município, deve cumprir os propósitos de incentivo ao crescimento econômico na interface com as políticas sociais, atuando como um mecanismo de estímulo ao autoemprego e a formalização dos pequenos empreendedores.

13. Lei complementar 128 de 2008, que criou a figura jurídica do Microempreendedor Individual (MEI), com benefícios de ordem fiscal e sociais capazes de contribuir substancialmente para a diminuição de informalidade, como também no aumento da bancarização, promoveu um movimento de formalização jamais visto na história brasileira, em 2019, chegou a 10.000.000 de pessoas formalizadas neste regime, todavia, ainda persiste a informalidade, sobretudo no Município. Esses empreendedores ainda necessitam de maior apoio e estímulo, desde orientações

relativas a procedimentos burocráticos, ainda que bastante simplificado, até subsídio financeiro para arcar com as primeiras despesas no pagamento do Carnê DAS.

14. De acordo com dados do SEBRAE (2020), 37% dos empreendedores informais estudaram até o ensino fundamental, 16% não concluíram este nível de ensino, portanto, esse grupo de pessoas no geral não possuem conhecimentos mínimos nem capacidade técnica necessária para lidar satisfatoriamente com a gestão de um negócio, falta-lhe conhecimento elementar de gestão financeira, de gestão administrativa, noções elementares de marketing, logística e tecnologias, assim o apoio precisa perpassar a ajuda financeira, contemplar a orientação e capacitação desse público e, para isso, a metodologia de orientação do PNMPO, capacitação do SEBRAE, e outras iniciativas do próprio Município são necessárias e fundamentais para o sucesso da política.

15. Ressalta-se que cada vez mais temos visto mulheres assumindo a responsabilidade de prover financeiramente suas famílias, elas já representam quase metade dos MEIs no Brasil. Segundo dados do Global *Entrepreneurship* Monitor (GEM, 2018). Já existem mais de 30 milhões de mulheres empreendedoras, número corresponde a 48,7% de todos os empreendimentos. A maioria começa com um pequeno negócio em casa, de forma improvisada, sem registro formal, motivada pelo sustento familiar. Mas, além da dificuldade já inerente a abrir o próprio negócio, a pandemia veio trazendo ainda mais desafios para as mulheres que buscam a realização dos seus projetos (JONATHAN, 2005). Assim, a presente iniciativa legal, representa também uma contribuição rumo à maior equidade de gênero no Município.

16. A proposta foi elaborada no intuito de ampliar o apoio financeiro, educacional e burocrático ao empreendedor popular, reduzindo o custo de acesso ao crédito, melhorando sua capacitação para gestão do pequeno negócio e facilitando processos formais, sobretudo de registro MEI, além e incluir a possibilidade de inovação, também proporcionará a ampliação do diálogo setorial com a participação social.

17. A minuta de Projeto de Lei apresentada contém as seguintes propostas:

- a) possibilitar que o Município possa subsidiar despesas com juros e TAC – Taxa de Abertura de Crédito, das operações de Microcrédito Produtivo e Orientado, contratado por empreendedores formalizados ou não, pertencente ao Cadastro Único Nacional de Programas Sociais ou pessoas com renda familiar de até R\$ O valor poderá ser creditado a instituição financeira que tenha Acordo de Cooperação com o Município ou ressarcido ao próprio mutuário, comprovado em ambas as situações, adimplência com as prestações;
- b) permitir que o Município estimule a formalização através de ajuda financeira para cobrir as despesas dos meses iniciais para pagamento de DAS, quando o empreendedor resolver se formalizar por meio do MEI, o custo mensal do pagamento dos tributos constantes na guia de arrecadação é hoje de R\$ 52,25;
- c) possibilitar que o Município conceda ajuda financeira no valor de até R\$...para os empreendedores populares pertencentes ao Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal (CADUNICO) ou possua renda familiar de até R\$, que possua alguma pendência com negativação em cadastros restritivos, caso esta inadimplência seja causa de eventual recusa de acesso ao crédito, e nesse caso será concedido apenas uma vez;
- d) instituir o Conselho Municipal do Empreendedorismo e Microfinanças, com participação de representante do Município, dos Empreendedores, do SEBRAE, das instituições financeiras e da sociedade civil organizada, com vistas estimular o debate, o diálogo e o contínuo aperfeiçoamento da Política Municipal de Empreendedorismo e Microcrédito, a partir da interlocução com as entidades e partes interessadas, onde suas atribuições serão definidas por decreto;
- e) promover mecanismos para viabilizar a inclusão bancária, acesso a serviços financeiros e meios de pagamento adequados ao segmento, permitindo maior transformação digital no município, transferindo o meio circulante de papel-moeda para dinheiro eletrônico, aumentando assim a segurança nas transações e a segurança pessoal, assegurando a democratização do acesso ao crédito para empreendimentos de pequeno porte, reduzindo custos, promovendo dignidade e

melhoria da autoestima da população tradicionalmente desassistida pelo poder público;

f) celebrar parcerias com os agentes operadores do Microcrédito, incluídos Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP); Sociedade de Crédito ao Microempreendedor e à Empresa de Pequeno Porte (SCMEPP); Instituições cooperativas de crédito; Agências de Fomento; Bancos Públicos e Privados; Cooperativas de Crédito; Correspondentes Bancários autorizados a operar com MPO e Instituições Financeiras Digitais autorizadas a operar com o PNMPO (Fintechs), que consiste no apoio logístico, de comunicação, de mobilização, de espaço físico e do ressarcimento dos subsídios financeiros dos Juros e da TAC. No caso das Fintechs a parte de orientação será fornecida pelo próprio Município.

g) A Secretaria Municipal, buscará firmar parcerias, convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos com órgãos da Administração Direta e Indireta, nas esferas Federal, Estadual e Municipal, bem como com entidades públicas ou privadas, cujo objetivo seja suprir as necessidades da Política Municipal de Apoio ao Empreendedorismo, por meio de cooperação técnica, financeira, de gestão, de capacitação e científica.

h) Ressalta-se que o acesso ao crédito fica sujeito à metodologia de análise das instituições operadoras do MPO, bem como o risco de inadimplemento. Neste sentido, o município envidará esforços para constituição dos grupos solidários, por ser a garantia consagra em operações de microcrédito no Brasil;

l) incluir a possibilidade de utilização de outras formas de orientação, além da orientação presencial, após a primeira visita, utilizando-se meios remotos e ou digitais, reduzindo o custo das operações de crédito e possibilitando a concentração da orientação presencial na população de mais baixa renda;

14. Importante ressaltar, que as ações não se limitam ao público de baixa renda, mais a todos os empreendedores do município, pois a maioria das iniciativas chegarão

indistintamente a todos, todavia, no que se refere aos estímulos financeiros é que haverá a restrição ao público mais necessitado;

15. Registramos ainda, Senhor(a) Prefeito(a), que a presente proposta de lei terá um elevado impacto social e econômico e que o aumento de despesas públicas se justifica pelos retornos advindos destas medidas.

16. Essas, Senhor(a) Prefeito(a), são as razões que nos levam a propor a Vossa Excelência o envio deste Projeto de lei para apreciação da Câmara Municipal nos termos da anexa minuta.

Respeitosamente,

.....
.....

6.4 MINUTA DE LEI ORDINÁRIA

LEI Nº de dede....."INSTITUI O PROGRAMA DE MICROFINANÇAS E EMPREENDEDORISMO DO MUNICÍPIO DE E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS"

MUNICÍPIO DE(..), Faço saber a todos os habitantes deste Município, que a Câmara de Vereadores aprovou e eu sanciono a seguinte, Lei:

Art. 1º Fica instituída, no âmbito do Município, o Programa Municipal de Apoio a Microfinanças e ao Empreendedorismo, que tem por objetivos:

I – Fomentar o desenvolvimento econômico do Município por meio do fortalecimento de cadeias e arranjos produtivos, estimular a atividade e a cultura empreendedora, com especial atenção aos segmentos de vulnerabilidade social, contribuindo para a redução das desigualdades e para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos;

II - Promover a inclusão bancária, acesso a microcrédito, serviços financeiros e meios de pagamentos, mediante incentivo ao empreendedorismo;

III - Estimular a formalização e facilitar o acesso ao crédito, incentivando a geração de emprego e renda, aos Microempreendedores formalizados ou não, sediados no Município;

IV – Promover a competitividade empreendedora e o incentivo à inovação, o uso de tecnologias, à sustentabilidade dos negócios, considerando o enfrentamento das desigualdades socioeconômicas, o trabalho decente, o futuro do trabalho, o desenvolvimento humano, a responsabilidade social para uma sociedade produtiva inclusiva e a melhoria do ambiente de negócios para a facilitação da abertura de empresas;

V - Aprimorar os serviços públicos voltados ao empreendedor, incluindo atendimento orientado, descentralizado e adequado à diversidade de empreendedores e empreendimentos no Município e serviços de orientação; e

VI – Incentivar a cultura empreendedora da população em geral, das mulheres em especial e dos empreendedores populares, em particular, com ações de comunicação, de treinamento, de orientações financeiras e de gestão e suporte formal dos públicos.

§ 1º Para consecução dos objetivos de que tratam o inciso II do caput deste artigo, o Programa de Microfinanças e Empreendedorismo do Município adotará a metodologia de orientação financeira, com atendimento presencial, diretamente na unidade econômica do empreendedor, bem como, atendimento por meio virtual de forma complementar.

§ 2º Fará jus aos estímulos financeiros criados por esta Lei, participantes do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, bem como empreendedores com renda inferior a R\$.

§ 3º Para consecução do objetivo de que trata o inciso II do caput deste artigo, o Município promoverá:

- a) A expansão e a melhoria do acesso da população a serviços financeiros e meios de pagamentos;
- b) a promoção da educação financeira visando melhorar o nível de conhecimento dos produtos financeiros, meios de pagamento e gestão administrativa e financeira do empreendimento;
- c) estímulo à oferta dos serviços financeiros às necessidades da população, especialmente empreendedores populares;
- d) subsídio aos juros e encargos de adimplência pagos nos empréstimos dentro do programa oficial de Microcrédito Produtivo e Orientado do Governo Federal;
- e) Incentivo ao empreendedorismo como ferramenta de geração de emprego e renda, especialmente para a população de baixa renda.

Art. 2º O município concederá subsídio aos juros e encargos financeiros de adimplência das operações de Microcrédito, enquadrada no Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado (PNMPO), para o público constante no § 2º do Art. 1º desta Lei.

§ 1º O Subsídio aos juros, fica limitado a uma taxa mensal de até ... e será concedido na(s) última(s) parcela(s) dos empréstimos, em forma de ressarcimento diretamente ao mutuário ou à instituição financeira, condicionado à comprovação da adimplência.

§ 2º O Município não se responsabiliza por qualquer inadimplência que venha a ocorrer nas operações de Microcrédito.

§ 3º Ficam contempladas as operações contratadas a partir da vigência desta Lei.

§ 4º O valor será creditado diretamente a instituição credora em que o Município mantenha Acordo de Cooperação ou ressarcido ao mutuário nos demais casos.

Art. 3º Ao microempreendedor popular formalizado ou que vier a se formalizar, a que se refere o § 2º do Art. 1º desta Lei, poderá ser concedido incentivo financeiro no valor de até R\$. para cobrir eventual custo de inadimplência que esteja impedindo acesso ao crédito.

Parágrafo Único: O incentivo será concedido apenas uma vez, após a entrada no programa.

Art. 4º Ao microempreendedor popular que se formalizar por meio do MEI, a que se refere o § 2º do Art. 1º desta Lei, poderá ser concedido auxílio financeiro correspondente a R\$....mês, para pagamento do carnê DAS (Documento de Arrecadação do Simples Nacional).

Art. 5º Caberá ao Município de(..), firmar parcerias para operacionalização do Microcrédito Produtivo e Orientado, dentro do Programa Municipal de Apoio a Microfinanças e ao Empreendedorismo, através de:

- I - Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP);
- II - Sociedade de Crédito ao Microempreendedor e à Empresa de Pequeno Porte (SCMEPP);
- III – Instituições cooperativas de crédito;
- IV – Agências de Fomento;
- V – Bancos Públicos e Privados;
- VI – Correspondentes bancários autorizados a operar com MPO;
- VII – Instituições Financeiras Digitais autorizadas pelo BACEN a operar com o PNMPO.

Art. 6º Os benefícios financeiros concedidos ao empreendedor popular no âmbito desta Lei, finda-se meses/anos após a entrada no programa.

Art. 7º Será responsabilidade do Município de, a criação do Conselho Municipal de Microfinanças e do Empreendedorismo, que contará com representantes do Município, das Instituições operadoras de microcrédito, dos microempreendedores, do SEBRAE e da sociedade civil organizada.

Parágrafo Único. A regulamentação bem como a definição de suas atribuições, se dará por decreto.

Art. 8º Fica a cargo da Secretaria Municipal, a gestão, a execução, o

acompanhamento e a avaliação dos resultados do Programa Municipal de Apoio a Microfinanças e ao Empreendedorismo.

§ 1º Será disponibilizada estrutura física e virtual para atendimento aos empreendedores.

§ 2º A Secretaria disponibilizará estrutura e apoio às iniciativas de inovação tecnológica e de comércio eletrônico.

Art. 9º Fica a Secretaria Municipal, autorizada a firmar parcerias, convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos com órgãos da Administração Direta e Indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como com entidades públicas ou privadas, cujo objetivo seja suprir as necessidades do Programa Municipal de Apoio ao Empreendedorismo, por meio de cooperação técnica, financeira, de gestão e científica.

Art. 10º Fica o Município de, autorizado a destinar recursos orçamentários suficientes para cobrir as despesas do programa, em montante a ser estabelecido na Lei Orçamentaria Anual de cada exercício.

Art. 11. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

.....(....), .. de de,

Prefeito de

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa nos permite apontar que alguns dos principais problemas para acesso ao microcrédito na Bahia estão relacionados a pouca oferta de crédito pelas instituições operadoras de MPO, bem como ao uso de metodologias de análise e concessão de crédito pouco aderente à realidade do segmento, em certas situações, com exigências acima da condição de atendimento pelo mutuário e garantias pelas quais o mutuário não consegue atender.

A pesquisa de campo ao mesmo tempo que apontou para a importância do agente de crédito, deixou claro que, o uso de tecnologias que substitua a presença física desse profissional poderá ser melhor explorada, apontou também para a necessidade de incentivo tributário e criação de políticas públicas no âmbito dos municípios, pois ficou evidenciado o baixo apoio dos entes federativos e conseqüentemente a necessidade, sobretudo, de implementação de incentivos no âmbito local, em especial pela proximidade das autoridades locais com o público em questão.

Além disso, a formalização do empreendimento demonstrou ser relevante para facilitar o acesso ao crédito. Entre os principais problemas do segmento, destacou-se a existência de restrições cadastrais impeditivas e a baixa escolaridade dos empreendedores na educação financeira. Os entrevistados compreendem que entre os motivos de insucesso, destaca-se a inabilidade do microempreendedor em conduzir o negócio associado à falta de políticas públicas de apoio ao setor. Os bancos públicos e do SEBRAE, são vistos como as instituições que mais apoiam o segmento.

Importante destacar as limitações da pesquisa, ela abordou apenas alguns aspectos da complexidade do tema, neste sentido, será relevante para o aperfeiçoamento do setor a realização de outros estudos mais aprofundados.

Cabe ressaltar que ainda existe a necessidade de avanços na regulação para melhor atuação de instituições, as IMFs, OSCIPs e SCMEPP ainda operam sem poder captar recursos direto do público. Tal situação dificulta, pois sem o multiplicador bancário²¹, as instituições mencionadas tornam dependentes do acesso a *funding* por empréstimo ou doações, contudo essas fontes nem sempre são perenes. O que compromete a ampliação das atividades e limita a criação de novas entidades para

²¹ Traduz a capacidade dos bancos em multiplicar moeda numa economia, através do crédito.

operar no segmento. A experiência internacional mostra que instituições operadoras só atingem a sustentabilidade captando recursos do público. No Brasil, as OSCIPs e as SCMEPPs não são autorizadas pelo BACEN a captar poupança ou qualquer outro tipo de aplicação direto de clientes.

Ainda é necessária a criação de condições para que os juros das operações de MPO sejam adequados às características desse mercado, de forma a não elevar demasiadamente o custo dos empréstimos para o mutuário a ponto de deixar de ser atrativo e, ao mesmo tempo, não inviabilizar as carteiras de crédito das instituições operadoras.

Entre as experiências de maior sucesso no Brasil, o programa Crediamigo do Banco do Nordeste do Brasil ocupa lugar destacado, é a maior e mais bem-sucedida experiência no setor, pois ele utiliza um modelo que se assemelha a metodologia do Grameen Bank de Bangladesh, que envolve principalmente orientação creditícia e aval solidário, em grupos de três a cinco pessoas. Em 2019 a carteira de crédito ativa no MPO do BNB chegou a R\$ 23.046.486.015,51, representando 56,53% de todo crédito no segmento, com 2.247.891 clientes, representando 66,55% do total no país. Esta experiência necessita ser melhor replicada por todo Brasil, pois além de ser a que mais se assemelha a experiência de Yunus, é a que melhor demonstrou viabilidade econômica, com bons resultados na adimplência, na seleção de pessoas e formação dos grupos de aval e na contribuição para viabilidade dos pequenos negócios.

Mesmo não tendo fins lucrativos, as OSCIPs não contam com qualquer estímulo tributário em suas operações e estão sujeitas ao pagamento de tributo como um banco. Isso constitui fator contrário à sustentabilidade das instituições e de suas carteiras de crédito. Sendo assim, é necessária uma legislação que promova alguma vantagem tributária ou até isenção de impostos.

O subsídio previsto para ajudar as IMFs, nos custos, previsto desde 2012, teve seu orçamento esvaziado, pois o último repasse foi em 2018, no montante de R\$ 5.479.000,00, valor que já chegou a ser de R\$ 477.439.000,00 em 2013. Vale mencionar a importância da manutenção da ajuda para garantir maior sustentabilidade às carteiras de crédito, podendo ser aplicada em forma de equalização de juros, como parte do *funding*, semelhança do que ocorreu no PRONAMPE, ou até mesmo na forma de *del credere*, o que estimularia a ampliação de carteira.

Se por um lado o atendimento no formato digital instituído pela Resolução CMN nº 4.854 de 24 de setembro de 2020 pode reduzir bastante o custo das instituições financeiras e ampliar o público atendido. Por outro lado é importante a manutenção do agente de crédito ao menos na primeira visita, pois o contato humano é fundamental para que aconteça maior conhecimento da realidade do empreendedor, e ainda reduzir eventuais fraudes. Na pesquisa de campo, quando questionado sobre a importância das finanças por proximidade no gráfico 7, 95% dos atores consideram importante esse papel.

Foi importante a inclusão da disciplina Empreendedorismo como matéria eletiva na Base Nacional Comum Curricular (BNCC), introduzida pelo Ministério da Educação em 2017, com o tempo será possível a construção de competências necessárias para superar um dos fatores limitadores apontado na pesquisa de campo, que é a baixa educação financeira.

Considerando o objetivo geral da pesquisa, podemos concluir que o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado necessita de aperfeiçoamentos que promovam um melhor ambiente de negócios para o segmento, de forma a diminuir as barreiras de acesso às linhas de crédito e melhorar a viabilidade das carteiras de crédito das instituições, bem como viabilizar as entidades que operam no setor.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. Desenvolver os territórios fortalecendo o empreendedorismo de pequeno porte. *In: FÓRUM INTERNACIONAL TERRITÓRIO, DESENVOLVIMENTO RURAL E DEMOCRACIA*, 1, 2003. **Anais** [...] 2003.

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. A. **Por que as nações fracassam**: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Tradução de Cristiana Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

ALBUQUERQUE, E *et al.* Os bancos de desenvolvimento e o papel do BNDES. **Banco Nacional do Desenvolvimento: textos para discussão**, dez. 2018.

Disponível em:

https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/15920/1/PRLiv214075_Os%20ban%20de%20desenvolvimento_compl_P.pdf. Acesso em: 21 jul. 2021.

ARAÚJO, M. R. de. **O microcrédito e o combate à pobreza**: entraves e desafios para o fortalecimento do setor de microfinanças no Brasil. 2012. 155 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2012.

ÁVILA, L. C. **Políticas públicas de prestação social**: entre o método, a abertura participativa e a revisão judicial. 18. ed. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Panorama do crédito concedido a microempreendedores individuais**. Brasília, 2017. (Série Cidadania Financeira: estudos sobre educação, proteção e inclusão, n. 4). Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/?CIDADANIAFINANCEIRA>. Acesso em: 04 jul. 2021.

BARONE, F. M. *et al.* **Introdução ao microcrédito**. Brasília: Conselho da Comunidade Solidária, 2002. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/htms/public/microcredito/microcredito.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2020.

BCB - BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório Cidadania Financeira**. Brasília, 2018. Disponível em: www.bcb.gov.br. Acesso em: 04 jul. 2021.

BCB - BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório de Inclusão Financeira**, n. 3, Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/?INCFINANC>. Acesso em: 04 jul. 2021.

BCB - BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Séries Temporais**. Disponível em: <https://www4.bcb.gov.br/pec/series/port/aviso.asp?frame=1> Acesso em: 21 jul. 2021.

BERNANKE, B. S.; BLINDER, A. S. Credit, money, and aggregate demand. **American Economic Review**, v. 78, n. 02, p. 435-439, may 1988.

BRAGA, M. B. ; TONETO JR, R. Microcrédito: aspectos teóricos e experiências. **Revista Análise Econômica**, v. 18, n. 33, mar. 2000.

BRASIL. **Decreto nº 9.161, de 26 de setembro de 2017. Regulamenta a Medida Provisória nº 802, de 26 de setembro de 2017, que dispõe sobre o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado**. Disponível em:

https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19319767
Acesso em: 15 dez. 2020.

BRASIL. Lei 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 mar. 1999. Disponível em: <http://plataformamaisbrasil.gov.br/legislacao/leis/lei-n-9-790-de-23-de-marco-de-1999> Acesso em: 04 dez. 2020.

BRASIL. Lei nº 10.194, de 14 de fevereiro de 2001. Dispõe sobre a instituição de sociedades de crédito ao microempreendedor, altera dispositivos das leis nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 8.029, de 12 de abril de 1990, e 8.934, de 18 de novembro de 1994, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 fev. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10194.htm acessado em 25/11/2017. Acesso em: 15 dez. 2020.

BRASIL. Lei 10.735, 11 de setembro de 2003. Dispõe sobre o direcionamento de depósitos à vista captados pelas instituições financeiras para destinação de microcrédito. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 set. 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.735.htm. Acesso em: 15 dez. 2020.

BRASIL. Lei 11.110, 25 de abril de 2005. Institui o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 abr. 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11110.htm. Acesso em: 15 dez. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.636, de 20 de março de 2018**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13636.htm. Acesso em: 15 dez. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020. Institui o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), para o desenvolvimento e o fortalecimento dos pequenos negócios; e altera as Leis n. 13.636, de 20 de março de 2018, 10.735, de 11 de setembro de 2003, e 9.790, de 23 de março de 1999. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 maio 2020.

BRASIL. Ministério da economia. **Relatório de Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios no período de 2003 a 2019**. Brasília, jul. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/publicacoes/subsidios-da-uniao/gastos-com-subsidios/osu/3o-orcamento-subsidios-da-uniao-2019/view>. Acesso em: 13 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da economia. Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria. **Informações Gerenciais do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado**. Brasília, 2019.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. **Programa Nacional do Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO)**. Brasília, 2018. Disponível em: <http://trabalho.gov.br/empreendedorismo/pnmpo>. Acesso em: 04 nov. 2020.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência Social. Secretaria Executiva do Fundo de Amparo ao Trabalhador. **Boletim de Informações Financeiras do Fundo de Amparo ao Trabalhador**, 2015.

BRASIL. **Resolução CMN nº 4.854, de 24 de setembro de 2020**. Dispõe sobre as operações de microcrédito produtivo orientado, permite que seja 100% digital e amplia o limite de faturamento para a acesso a R\$ 360.000,00. Banco Central do Brasil. Disponível em:

<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CMN&numero=4854>. Acesso em: 15 mar. 2021.

BRASIL. **Resolução nº 4.713, de 28 de março de 2019**. Dispõe sobre as operações de microcrédito, inclusive as de microcrédito produtivo orientado, realizadas pelas instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, e sobre o direcionamento de recursos para essas operações. 2019. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/69440113Acesso em: 15 mar. 2021.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Nação, sociedade civil, Estado e Estado-Nação**: uma perspectiva histórica. Texto de discussão da EESP/FGV 189. 2009. Disponível em: http://www.redeopbrasil.com.br/home/biblioteca/docs_2011/Nacao_Sociedade_Civil_Estado. Acesso em: 06 jun. 2020.

BROMILEY, G. W. (ed.). **International Standard Bible Encyclopedia**. Volume III. Michigan: KP. Wm. B. Eerdmans Publishing, 1979.

CAVALCANTE, A. B. Microcrédito: uma alternativa de política pública local de crédito produtivo para o micro e pequeno empreendedor. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 27., 2003. **Anais [...]** 2003.

CHAHIN, M. **The Kingdom of Armenia**: a history. Surrey: Curzon Press, 2001.

COSTANZI, R. N. Microcrédito no âmbito das políticas públicas de trabalho e renda. **Mercado de Trabalho Conjuntura e Análise**, IPEA/MTE, v. 7, p. 21-25, 25 jun. 2002.

DA COSTA, F. N. Microcrédito no Brasil. **Texto para Discussão**, Campinas, IE/UNICAMP, n. 175, 2010.

DAVIES, G.; BANK, J. H. **A history of money**: from ancient times to the present day. Cardiff: University of Wales Press, 2002.

DAVIES, R. **Origins of Money and of Banking**. Exeter: University of Exeter, 2005.

DEMIRGÜÇ-KUNT, A.D. ; LEVINE, R. **Financial setstructure and economic growth**: a cross-country comparison of banks, markets, and development. Cambridge: The MIT Press, 2004.

FONTES, Â. M. M. (org.). **A expansão das microfinanças no Brasil**. Rio de Janeiro: IBAM, 2003.

- FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1959.
- GILBART, J. W. **The history, principles, and practice of banking**. [S.l.]: Hard Press Publishing, 2012.
- GONZALEZ, L. **Microcrédito nas cooperativas**: um estudo exploratório. *In*: ENCONTRO DA ANPAD-EnANPAD, 37. 2013, Rio de Janeiro. **Anais** [...] Rio de Janeiro, 2013.
- GRAU, E. R. **Planejamento econômico e regra jurídica**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1978.
- GREENWALD, B.; STIGLITZ, J. Externalities in economies with imperfect information and incomplete markets. **The Quarterly Journal of Economics**, Oxford, v. 101, n. 2, p. 229-264, 1986.
- GURGEL, T. de A. M. **O microcrédito no Brasil**: uma análise sobre o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado. 2018. Tese (Doutorado) - Universidade de Lisboa - UL. Lisboa, 2018.
- HOGGSON, N. F. **Banking through the ages**: from the romans to the medicis, from the dutch to the rothschilds. New York: Cosimo, Inc., 2007.
- HOUAISS. **Grande dicionário Houaiss da língua portuguesa**. 2020. Online. Disponível em: https://houaiss.uol.com.br/corporativo/apps/uol_www/v6-0/html/index.php#. Acesso em: 2 out. 2020.
- HOWLETT, M. ; RAMESH M.; PERL, A. **Política pública**: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora. Tradução técnica de Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua – PNADC**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 2 out. 2020.
- JOHNSON, P. **A history of the Jews**. London: Hachette UK, 2013.
- JONATHAN, E. G. Mulheres empreendedoras: medos, conquistas e qualidade de vida. **Psicologia em Estudo**, v. 10, n. 2, p. 373-382, 2005.
- KEYNES, J. M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. [1936]. São Paulo: Nova Cultural, 1936.
- KROTH, D. C.; DIAS, J. A contribuição do crédito bancário e do capital humano no crescimento econômico dos municípios brasileiros: uma avaliação em painéis de dados dinâmicos. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 34., 2006, Salvador. **Anais eletrônicos** [...] Bahia: Anpec, 2006. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A015.pdf>. Acesso em: 1 dez. 2020.

LITTLEFIELD, E.; MORDUCH, J.; HASHEMI, S. Is microfinance an effective strategy to reach the millennium development goals?. **Focus note**, v. 24, n. 2003, p. 1-11, 2003.

LRAWCZYK, N. **O Ensino Médio no Brasil**. São Paulo: Ação Educativa, 2009.

LUNDBERG, E. L. **Bancos oficiais e crédito direcionado: o que diferencia o mercado de crédito brasileiro?** Brasília: Banco Central do Brasil, 2011.

MACARDY, J. **Outlines of banks, banking, and currency**. Manchester: Macardy and Son, 1842.

MARECOS, I. P. **O microcrédito em Portugal na virada do século**. 2009. Dissertação (Mestrado em Economia do Desenvolvimento) - Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa. Lisboa, 2009.

MARQUES, J. N. **Regulação das microfinanças no Brasil: arcabouço institucional e articulação a políticas públicas de superação da pobreza**. 2009. 100 f. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo. São Paulo, Brasil: USP, 2009. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-18112011-165701/ptbr.php>. Acesso em: 06 JUL. 2020.

MARSHALL, A. **Principles of economics**. London (GB): Macmillan and Co., 1920.

MARTINELLI, D. P.; JOYAL, A. **Desenvolvimento local e o papel das pequenas e médias empresas**. São Paulo: Manole, 2004.

MATOS, F.; CACCIAMALI, M. C.; MACAMBIRA, J. (org.). **A Atividade e a política de microcrédito no Brasil: visões sobre sua evolução e futuros desafios**. Fortaleza: Instituto do Desenvolvimento do Trabalho/USP, 2014.

MENDONÇA, G. M. **Manual de normalização para apresentação de trabalhos acadêmicos**. 4. ed. Salvador: Editora UNIFACS, 2015.

MIGUEL, A. C. Microcrédito no Brasil: uma agenda de política pública para o mercado de microfinanças. **REDD—Revista Espaço de Diálogo e Desconexão**, v. 4, n. 2, 2012.

MONZONI, M. **Impacto em renda do microcrédito**. São Paulo: Peirópolis; GVces – Centro de Estudos em Sustentabilidade – FGV-EAESP, 2008.

MONZONI NETO, M. P. **Impacto em renda do microcrédito: uma investigação empírica sobre geração de renda do crédito popular solidário (São Paulo Confia), no município de São Paulo**. 2006. Tese (Doutorado)- FGV, São Paulo, 2006.

MTE - MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA. **Relatório execução 2018**. Disponível em: <http://trabalho.gov.br>. Acesso em: 04 nov. 2020.

MYRDAL, G. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Saga, 1965.

NEGEV, A. The Nabateans and the Provincia Arabia. *In*: DE GRUYTER, W. **Aufstieg und Niedergang der römischen Welt: Geschichte und Kultur Roms im Spiegel der**

neueren Forschung. Berlim: Walter de Gruyter & Co., 1978. Disponível em: http://books.google.co.uk/books?id=tg6Wj6AT_fMC Acesso em: 25 out. 2020.

NERI, M. (org.). **Microcrédito: o mistério nordestino e o Grameen brasileiro**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2008.

NICHTER, S.; GOLDMARK, L.; FIORI, A. **Entendendo as microfinanças no contexto brasileiro**. Rio de Janeiro: Programa de Desenvolvimento Institucional; BNDES, 2002.

OCB. **Anuário do Cooperativismo Brasileiro 2020**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.ocb.org.br/publicacao/79/anuario-do-cooperativismo-brasileiro>. Acesso em: 25 mar. 2021.

OLIVARES, M.; SANTOS, S. **Market solutions in poverty: the Role of microcredit in development countries with financial restrictions**. Working Papers. Lisboa: Instituto Superior de Economia e Gestão, 2009.

PARENTE, S. **Microfinanças: saiba o que é um banco do povo**. Brasília, DF: AED, 2002.

PEREIRA, A. C; GRUBER, H. J. **Compêndio de normas para operadores de microcrédito produtivo orientado**. Santo André: Coopacesso, 2018.

PEREIRA, J. A.; SOUZA, L. H. D. Empreendedorismo e Microcrédito produtivo Orientado: Um Estudo Sobre o Programa Crescer. **Revista UNIFACS - Gestão & Planejamento-G&P**, v. 18, 2017. DOI: 10.21714/2178-8030gep.v18.3847.

PERL, A.; HOWLETT, M; RAMESH, M. Formulação de políticas e veracidade: Os modelos de políticas existentes podem lidar com evidências politizadas e ignorância intencional em um mundo “pós-fato”? **Policy Sci**, n. 51, p. 581–600, 2013. DOI: 10.1007/s11077-018-9334-4.

POLANYI, K. **A grande transformação: as origens de nossa época**. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

PORTAL DO EMPREENDEDOR. [Portal Institucional. Disponível em: <http://www.portaldoempreendedor.gov.br/estatisticas>. Acesso em: 20 mar. 2020.

PRATES, D. M.; BIANCARELI, A. M. **Projeto de estudos sobre as perspectivas da indústria financeira brasileira e o papel dos bancos públicos**. Campinas: UNICAMP, 2009.

PRAHALAD, C. K. **A riqueza na base da pirâmide**. Porto Alegre: Bookman, 2010.

REISMAN, L.; DE TONI, J. A Formação do estado brasileiro e o impacto sobre as políticas públicas. *In*: MENDES, G.; PAIVA, P. **Políticas públicas no Brasil: uma abordagem institucional**. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 13-32.

REYMÃO, A. E. N. **O capital social dos pobres garante seu acesso ao crédito? Um estudo comparado de experiências de microcrédito no Brasil e no Chile**. 2010. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Centro de Pesquisa e Pós-graduação sobre as Américas CEPPAC – Universidade de Brasília - UNB, Brasília, DF, 2010.

RIBEIRO, C. T.; CARVALHO, C. E. **Do microcrédito às microfinanças: desempenho financeiro, dependência de subsídios e fontes de financiamento: uma contribuição à análise da experiência brasileira.** São Paulo: EDUC – Editora da PUC-SP, 2006.

RIBEIRO, K. A.; DO NASCIMENTO, D. C. Microcrédito como elemento de transformação social: um estudo sobre as contribuições do crediamigo no município de Juazeiro, BA. **Revista Sociais e Humanas**, v. 27, n. 1, p. 117-130, abr. 2014.

RICARDO, D. **On the principles of political economy and taxation.** Kitchener, Ontario (CA): Batoche Books, 2001.

RODRIGUES, P. H. C.; JAYME NETO, W. J.; FERREIRA, R. M. Da história do crédito: da Mesopotâmia aos Médici e a expansão do modelo de negócio bancário. **Revista Jurídica**, Anápolis, v. 2, n. 23, p. 139-156, 2014.

ROMERO, A. F. **Dirección y planificación estratégicas em las empresas.** Madrid: Edição Díaz de Santos, 2004.

ROTHENBURG, W. C. **Direitos fundamentais.** São Paulo: Método, 2014.

RUFÍN, C. **Criando negócios na base da pirâmide: oportunidades para empreender em mercados inexplorados.** São Paulo: Empreende, 2017.

SACHS, I. **Inclusão social pelo trabalho: desenvolvimento humano, trabalho decente e o futuro dos empreendedores de pequeno porte.** Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

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. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, Brasília, v. 2, n. 2, p. 47-104, out. 2016.

SANT'ANNA, A. A.; BORÇA JÚNIOR, G. R.; ARAUJO, P. Q. Mercado de crédito no Brasil: evolução recente e o papel do BNDES (2004-2008). **Revista do BNDES**, v. 16, n. 31, p. 41-60, jun. 2009.

SANTIAGO, E. G. **Empreender para sobreviver: ação econômica dos empreendedores de pequeno porte.** Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2008.

SANTIAGO, F. A. Microcrédito e aval solidário: a experiência do Grameen Bank. **Estudos Empresariais**, Brasília, DF, ano 2, n. 3, p. 23-30, set./dez. 1997.

SANTOS, A. L. C.; BARROS, L. A. B.; TAKEDA, T.; GONZALEZ, L.; Efeitos de Mudanças Regulatórias no microcrédito no desempenho financeiro e social de cooperativas de crédito brasileiras. **Revista Contabilidade e Finanças**, São Paulo, v. 30, n. 81, p. 338-351, 2019.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia.** Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

- SEBRAE - SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Crédito no Brasil para MPEs em tempo de Covid-19**. FGV Projetos, 2020. Disponível em: <http://www.sebrae.com.br>. Acesso em: 9 jun. 2021.
- SEBRAE - SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. [Portal Institucional]. Disponível em: <http://www.sebrae.com.br>. Acesso em: 9 jun. 2021.
- SECURATO, J. R.; FAMÁ, R. Um procedimento para a decisão de crédito pelos bancos. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 1, n. 1, p. 101-119, 1997.
- SEGUNDO, J.J. de M. N.; MAGALHÃES, S. **Economia solidária e políticas públicas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2009.
- SEN, A. **Desenvolvimento com liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- SILVA, G. C. C. da. **Espírito empreendedor feminino: relações de gênero, informalidade e microcrédito no Grande Recife 2007**. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2007.
- SOARES, M. M.; MELO SOBRINHO, A.D. de. **Microfinanças: o papel do Banco Central do Brasil e a importância do cooperativismo de crédito**. 2. ed. Brasília: Banco Central do Brasil, 2008.
- STÖHR, W. B. **El desarrollo regional en América Latina: experiencias y perspectivas**. Buenos Aires: Ediciones S.I.A.P., 1972.
- THE GLOBAL ECONOMY. **Business and economic data for 200 countries**. Disponível em: <https://pt.theglobaleconomy.com/>. Acesso em: 02 fev. 2021.
- VONDERLACK, R. M.; SCHREINER, M. Women, microfinance, and savings: lessons and proposals. **Development in Practice**, v. 12, n. 5, p. 602-612, nov. 2002.
- WESTON, J.F.; BRIGHAM, E.F. **Managerial finance**. Rinehart and Winston, Company's Reports, 1972.
- YEYATI, E. L.; MICCO, A.; PANIZZA, U. **Should the government be in the banking business? The role of state-owned and development banks**. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Nov. 2004 (Research Department Working Papers, n. 517). Disponível em: <http://www.iadb.org/> Acesso em: 23 maio 2021.
- YUNUS, M.; JOLIS, A. **O banqueiro dos pobres: a revolução do microcrédito que ajudou os pobres de dezenas de países**. São Paulo: Ática, 2000.
- YUNUS, M. **Um mundo sem pobreza e o futuro do capitalismo**. São Paulo: Ática, 2008.

APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO DA PESQUISA DE CAMPO

Pesquisa de Mestrado

Prezado(a),

Este questionário de pesquisa faz parte de um estudo acadêmico sobre microcrédito produtivo e orientado, do curso de Mestrado em Direito, Governança e Políticas Públicas da UNIFACS.

O questionário é direcionado para pessoas que tem ou tiveram alguma experiência com microcrédito e/ou microfinanças, no ambiente profissional ou acadêmico, no Estado da Bahia.

Será preservado o sigilo dos participantes e os dados serão divulgados de forma consolidada.

O tempo estimado para resposta é de 6 minutos.

- Experiência com Microcrédito: trabalhou ou trabalha com microcrédito, ou teve experiência acadêmica com o tema?

- Qual seu setor de atuação profissional?

- A oferta de microcrédito em sua região é suficiente para atender às necessidades creditícias dos microempreendedores?

- Em sua região, os microempreendedores têm facilidade para conseguir atender as exigências creditícias das instituições financeiras, quando pleiteiam acesso às linhas de microcrédito?

- Para garantir o sucesso do empreendimento, a concessão de microcrédito deve ser acompanhada de orientação (financeira e de gestão), configurando o processo de finanças por proximidade entre o agente de crédito e o empreendedor?

- É viável substituir o trabalho presencial do agente de crédito por visita remota, utilizando-se das tecnologias de videoconferência?

- É viável substituir a visita presencial do agente de crédito do microcrédito, por tecnologias de autoatendimento, através de aplicativo ou Web?

- Você considera importante que os governos municipais concedam incentivos financeiros e/ou tributários para o mercado de microcrédito?
- Você acredita que os municípios devem apoiar o mercado de microcrédito mediante adoção de políticas públicas?
- Considera o grau de instrução do microempreendedor como fator importante para facilitar o acesso a crédito?
- Considera a formalização do negócio como Microempreendedor Individual (MEI), (possuir CNPJ), fator importante para facilitar o acesso a crédito?
- Você acredita que o microcrédito ajuda o microempreendedor a prosperar?
- Elenque os três principais entraves para a concessão do microcrédito:
 - ✓ Falta de conhecimento sobre as linhas de crédito existentes
 - ✓ Insuficiência de garantias
 - ✓ Existência de restrições cadastrais
 - ✓ Falta de oferta por parte das instituições de crédito
 - ✓ Dificuldade em formação de grupos para aval solidário
 - ✓ Baixa educação financeira do tomador
 - ✓ Taxas de juros altas
 - ✓ Condições das linhas de crédito inadequadas
 - ✓ Desinteresse das instituições financeiras
 - ✓ Alta inadimplência
 - ✓ Desvio da finalidade do crédito
 - ✓ Fraudes
 - ✓ Outros
- Elenque até duas entre as principais razões que levam o microempreendedor ao insucesso na atividade:
 - ✓ Dificuldades econômicas do país
 - ✓ Inabilidade do microempreendedor
 - ✓ Falta de apoio do poder público local
 - ✓ Dificuldade de acesso ao crédito
 - ✓ Falta de política pública nacional de apoio ao microempreendedor
 - ✓ Outros
- Marque três atores abaixo que mais apoiam o microempreendedor:

- ✓ Bancos públicos
- ✓ Bancos privados
- ✓ BNDES
- ✓ Desenbahia
- ✓ Bancos Comunitários
- ✓ SEBRAE
- ✓ Cooperativas de crédito
- ✓ Município
- ✓ Estado
- ✓ Governo Federal
- ✓ OSCIPs
- ✓ SCMEPP
- ✓ Banco Central do Brasil
- ✓ Outros...

ANEXO A - INSTITUIÇÕES CADASTRADAS NO PNMPO ATÉ MARÇO DE 2019

- 1 ACRECID
- 2 ACREDICOOP
- 3 ACREVI
- 4 ADEL
- 5 AGÊNCIA DE FOMENTO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO S. A.
- 6 AGÊNCIA DE FOMENTO DO PARANA S.A.
- 7 AGENTRA
- 8 AGERIO
- 9 AMAZONCRED
- 10 ASCOM
- 11 ASCOOP PARAGUASSU
- 12 ASSOCIACAO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMUNITARIO DO JOSE WALTER
- 13 BADESC
- 14 BANCO BRADESCO S.A.
- 15 BANCO COOPERATIVO SICREDI6424701 - Bancos cooperativos
- 16 BANCO DA AMAZÔNIA
- 17 BANCO DA FAMÍLIA
- 18 BANCO DA GENTE - AGÊNCIA DE MICROCRÉDITO
- 19 BANCO DE DESENVOLVIMENTO DO ESPÍRITO SANTO S/A
- 20 BANCO DE MICROCRÉDITO CAIXA SOCIAL
- 21 BANCO DO BRASIL SA
- 22 BANCO DO EMPREENDEDOR
- 23 BANCO DO ESTADO DE SERGIPE S/A
- 24 BANCO DO PAI
- 25 BANCO DO PLANALTO NORTE -MICROCRÉDITO
- 26 BANCO DO POVO
- 27 BANCO DO POVO - CRÉDITO SOLIDÁRIO
- 28 BANCO DO POVO DA SERRA
- 29 BANCO DO POVO DE RONDÔNIA
- 30 BANCO DO VALE
- 31 BANCO FÁCIL
- 32 BANCO SANTANDER (BRASIL) S.A.
- 33 BRB BANCO DE BRASÍLIA SA
- 34 CARTOS SOCIEDADE DE CRÉDITO AO MICROEMPREENDEDOR E A EMPRESA DE PEQUENO PORTE LTDA.
- 35 CASA DO EMPREENDEDOR
- 36 CASA DO MICROCRÉDITO
- 37 CEAPE/PE
- 38 CEAPE/SE
- 39 CENTRO ECUMÊNICO DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO
- 40 COOPCRAL
- 41 COOPERAGRE
- 42 COOPERATIVA DE CRÉDITO DA FOZ DO RIO ITAJAÍ ACU - CREDIFOZ
- 43 COOPERATIVA DE CRÉDITO DA REGIÃO DO CONTESTADO - SCRCRED
- 44 CRECERTO
- 45 CRED POPULAR

- 46 CREDCREA FLORIANÓPOLIS
- 47 CREDIAMAI – AGÊNCIA DE MICROCRÉDITO
- 48 CREDICOMIN
- 49 CREDIMAI
- 50 CREDIOESTE
- 51 CREDIPAZ
- 52 CREDISOL
- 53 CREDQUALI
- 54 CREHNOR SARANDI
- 55 CRESOL - IPUMIRIM
- 56 CRESOL CONCÓRDIA
- 57 CRESOL CORONEL FREITAS
- 58 CRESOL GUARACIABA
- 59 CREVISC
- 60 DESENBAHIA
- 61 DESENVOLVE - MT
- 62 EVOLUA
- 63 EXTREMO OESTE AGÊNCIA DE CRÉDITO - EXTRACREDI
- 64 FAZER-ASSOCIAÇÃO DE PROMOÇÃO SÓCIO-ECONÔMICA FABIANO DE CRISTO
- 65 FINSOL
- 66 FUNDO ROTATIVO DA AÇÃO CIDADANIA
- 67 ICC CONQUISTA SOLIDÁRIA
- 68 INSTITUIÇÃO COMUNITÁRIA DE CRÉDITO CENTRAL - RS - ICCR-RS
- 69 INSTITUIÇÃO COMUNITÁRIA DE CRÉDITO DO MÉDIO ALTO URUGUAI E REGIÃO CELEIRO
- 70 INSTITUIÇÃO DE CRÉDITO SOLIDÁRIO DE MARINGÁ
- 71 INSTITUTO ELLOS
- 72 INSTITUTO EMPREENDEDOR
- 73 INSTITUTO ESTRELA
- 74 INSTITUTO FREDERICO MARKUS
- 75 INSTITUTO NORDESTE CIDADANIA
- 76 INSTITUTO PALAVRACÕES
- 77 INSTITUTO PALMAS
- 78 JURITI ASSOCIAÇÃO DE CRÉDITO AO MICROEMPREENDEDOR
- 79 MONEY PLUS
- 80 MT FOMENTO
- 81 INSTITUIÇÃO COMUNITÁRIA DE CREDITO BLUMENAU
- 82 INSTITUTO HSTU
- 83 POLOCRED - SOCIEDADE DE CRÉDITO AO MICROEMPREENDEDOR
- 84 PROFOMENTO SERVIÇOS FINANCEIROS
- 85 PROGRAMA PROVIDÊNCIA
- 86 RODOCRÉDITO
- 87 SICOOB AC CRED
- 88 SICOOB CREDI PRATA
- 89 SICOOB SAROMCREDI
- 90 SICOOB VALCREDI SUL
- 91 SICRED CERRADO
- 92 SICRED VERDE PARA
- 93 SICREDI ALIANCA RS/SC

- 94 SICREDI ALTO URUGUAI RS/SC
- 95 SICREDI ALTOS DA SERRA RS/SC
- 96 SICREDI ARAXINGU
- 97 SICREDI CARAJÁS - PA
- 98 SICREDI CELEIRO CENTRO OESTE
- 99 SICREDI CELEIRO DO MT
- 100 SICREDI ESPUMOSO RS
- 101 SICREDI NORDESTE PA
- 102 SICREDI NOROESTE RS
- 103 SICREDI NORTE MT
- 104 SICREDI OURO BRANCO RS
- 105 SICREDI PARANAPANEMA PR/SP
- 106 SICREDI PLANALTO CENTRAL
- 107 SICREDI PLANALTO RS/SC
- 108 SICREDI REGIÃO DA PRODUÇÃO
- 109 SICREDI REGIÃO DOS VALES RS
- 110 SICREDI SUL MT
- 111 SICREDI UNIÃO PR/SP
- 112 SICREDI UNIÃO RS
- 113 SICREDI UNIVALES MT/RO
- 114 SOCRED S.A - SOCIEDADE DE CRÉDITO AO MICROEMPREENDEDOR
- 115 SULCREDI/SÃO MIGUEL
- 116 TRANSPOCRED
- 117 VIACREDI
- 118 VIACREDI ALTO VALE