

AVALIAÇÃO DE IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE MICROCRÉDITO PRODUTIVO ORIENTADO RELATÓRIO FINAL

Departamento de Avaliação Secretaria
de Avaliação e Gestão da Informação
Ministério da Cidadania

Brasília 2019

© 2019. Esta é uma publicação do Ministério da Cidadania.
Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida,
desde que citada a Fonte.

Expediente

Ministério de Estado da Cidadania
Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

Ficha Técnica

Projeto Gráfico e Diagramação
ASCOM/Ministério da Cidadania

Revisão
Tikinet

Colaboradores da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

Bruno Gondim Barbosa Duarte, Luciana Felix Ferreira,
Luiza de Freitas Maganhi, Marianna Rios Franco,
Murilo Davi Lordello, Otávio Luiz de Araújo,
Ronaldo Souza da Silva

Colaboradores externos

Carolina Almeida de Paula, Érica Peçanha do Nascimento,
Fabiana de Andrade, Helena Arianne Borges Corrêa,
Josemar Hipólito da Silva, Mayra Resende Costa Almeida,
Rafaela Satiro de Souza Cavalcanti

Ministério da Cidadania
Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

Esplanada dos Ministérios, Bloco A, 3º andar,
Sala 307 CEP 70054-906

Brasília – DF – Telefone: (61)2030-1501
www.mds.gov.br/sagi

Central de Relacionamento do MC: 0800-7072003



SUMÁRIO

4	Prefácio
7	Apresentação
7	Considerações metodológicas
10	Seção 1 - Resultados da Pesquisa
10	1.1 Contextualização
11	1.2 Agentes de crédito
11	1.2.1 Perfis dos agentes de microcrédito
12	1.2.2 Motivação para o trabalho
13	1.2.3 Critérios de análises de concessão de crédito
15	1.2.4 Acompanhamento técnico do empreendimento
16	1.3 Clientes ativos e inativos
16	1.3.1 Perfil do público e do empreendimento
17	1.3.2 Trajetória pessoal no mundo do trabalho
18	1.3.3 Expectativas de futuro dos clientes
18	1.3.4 Conhecimentos e habilidades de gestão empresarial
19	1.3.5 Acesso e relação do microempreendedor com o sistema bancário e os serviços de microfinanças
20	1.3.6 Percepção de impacto do MPO
21	Seção 2 - Proposições de melhoria
21	2.1 Política de relacionamento com o cliente
26	Conclusão
28	Referências



PREFÁCIO

Trabalhadores informais são, na sua maioria, empreendedores por oportunidade¹. Via de regra, contudo, esses profissionais não têm acesso a crédito e outros serviços financeiros. Assim, excetuadas eventuais redes pessoais de apoio financeiro, não há nada que proteja microempreendedores de adversidades financeiras – ainda que pontuais – ou lhes permitam aproveitar uma oportunidade de investimento.

Para fazer frente a esta situação surgiram, nos anos 1970, diversas iniciativas de microcréditos, como uma forma de promover o acesso da população de baixa renda a serviços financeiros.

No Brasil, a expansão do microcrédito pode ser dividida em quatro fases principais²:

I - A primeira fase (de 1973 a 1988) foi marcada pela organização de redes alternativas ao sistema comercial de crédito, formadas por organizações não governamentais (ONGs) e fundos rotativos solidários³ (informais), com ênfase no meio rural. Algumas dessas primeiras experiências brasileiras surgiram inspiradas na iniciativa do Grameen Bank, em Bangladesh⁴. Porém, a gestão possuía como objetivo o financiamento, e não propriamente o retorno do crédito.

II - A segunda fase (de 1989 a 1997) foi marcada pela constituição, por governos municipais, de programas e/ou organizações para operar diretamente com microempreendedores, os chamados Bancos do Povo. Nesse momento, assistiu-se à expansão do cooperativismo de crédito urbano, assim como a constituição de sistemas alternativos de cooperativas de crédito.

III - Na terceira fase (de 1998 a 2002), houve a criação do marco legal para a concessão do microcrédito via Sociedade de Crédito ao Microempreendedor (SCM) e Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Nesse momento, surgem as primeiras iniciativas ligadas a instituições federais, como a criação do Programa de Microcrédito do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES), focado no financiamento e desenvolvimento institucional das operadoras de crédito.

¹De acordo com o *Global Entrepreneurship Monitor*, em 2017, 59,4% dos empreendedores iniciais empreenderam por oportunidade e 39,9% por necessidade (GRECO, 2017).

²MATOS, MACAMBIRA e CACCIAMALI (2014) caracterizam três fases de expansão do microcrédito no Brasil.

³ O fundo rotativo solidário funciona como uma espécie de poupança comunitária gerida coletivamente, formada por meio da doação voluntária de recursos por cada membro participante ou constituído ainda por meio de ações e recursos externos destinados à comunidade. O objetivo desses fundos é garantir a oferta de crédito a clientes não atendidos pelo setor bancário tradicional, buscando estimular o desenvolvimento local.

⁴ Criado pelo professor e economista Muhammad Yunus, a experiência do Grameen Bank teve início em 1976, com recursos próprios do professor, que iniciou uma experiência de empréstimo para um grupo de mulheres moradoras de uma comunidade pobre de Bangladesh. No mesmo ano, ele recebeu apoio de um banco estatal do país para ampliar os empréstimos a um grupo maior de pessoas da mesma localidade, dessa maneira, surgiu o Grameen Bank, que, em 1983, foi legalmente autorizado a operar como banco independente.

IV - A quarta fase teve início em 2003, quando o Governo Federal iniciou esforços mais sistemáticos para inclusão financeira da população de baixa renda com a edição da Lei nº 10.735, de 11 de setembro de 2003, que determina o direcionamento de parte dos depósitos à vista captados pelas instituições financeiras para operações de crédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores.

Nessa fase foi publicada a Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005, que regulamentou o microcrédito produtivo orientado, principal política de acesso ao crédito para a população de baixa renda. O objetivo dessa nova legislação era incentivar a geração de trabalho e renda entre os microempreendedores populares; disponibilizar recursos para o microcrédito produtivo orientado; e oferecer apoio técnico às instituições de microcrédito produtivo orientado (BRASIL, 2018). O Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (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 partir de 2017, novas mudanças normativas fortaleceram a política de microcrédito junto à população em situação de pobreza, como a Medida Provisória nº 802, de 26 de setembro de 2017, que modernizou a legislação do PNMPO, posteriormente transformada na Lei nº 13.636, de 20 de março de 2018. Esse novo documento legal simplificou o processo operacional de microcrédito com o objetivo de reduzir os custos da concessão. Também em 2017 foi editada, em 26 de maio, a Resolução nº 4.574 do Conselho Monetário Nacional (CMN), com vistas a incentivar o direcionamento dos recursos de microcrédito ao público de baixa renda. Antes dessa normativa, havia uma lacuna na definição deste público para o microcrédito: a Resolução nº 4.000, de 25 de agosto de 2011, do CMN, que dispunha sobre o conceito, fazia referência a uma linha de pobreza que nunca foi regulamentada, dificultando a focalização do MPO. A Resolução CMN nº 4.574/2017 definiu que o público de baixa renda é constituído pelas pessoas inscritas no Cadastro Único e criou um mecanismo multiplicador para incentivar as instituições financeiras a emprestarem para esse público. Mais recentemente, a Resolução nº 4.713, de 28 de março de 2019, instituiu novas regras no âmbito das operações de microcrédito, com a flexibilização das normas e aumento dos limites das operações de crédito.

Também em 2017, o Governo Federal instituiu o Plano Progredir, constituído por um conjunto de ações integradas de inclusão produtiva que visam facilitar o acesso das pessoas inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) a oportunidades de emprego e renda por meio da inserção e da permanência dos cidadãos no mundo do trabalho, contribuindo para fortalecer capacidades e gerar autonomia socioeconômica. O plano reorganiza e aprimora ações de emancipação econômica para famílias de baixa renda que, desde meados dos anos 2000, já eram implementadas pelo Governo Federal como complemento a políticas sociais de redução da pobreza e da desigualdade.

O Plano Progredir estrutura-se em três eixos de atuação, que devem ser executados de forma conjunta e integrada: qualificação profissional, intermediação de mão de obra e apoio ao empreendedorismo. Em relação ao eixo de empreendedorismo, cabe ressaltar a relevância que essa forma



de trabalho possui para o público do Cadastro Único: 57% dos adultos economicamente ativos em famílias de baixa renda são trabalhadores autônomos (BRASIL, 2018). Por isso, no âmbito do Plano Progridir, o microcrédito é visto como uma das principais ferramentas para promoção e desenvolvimento do empreendedorismo – e da inclusão financeira – para pessoas inscritas no Cadastro Único.

De maneira geral, entende-se que o acesso a serviços financeiros comumente é uma ferramenta importante para alcançar estabilidade financeira pessoal e familiar, segurança em relação ao futuro, investimento no desenvolvimento pessoal e ampliação das capacidades laborais. O acesso ao crédito, em particular, é um importante mecanismo de apoio financeiro em momentos de necessidade não programada. Contudo, apesar de os micros e pequenos negócios responderem pela maior parte dos clientes e das operações de crédito com pessoas jurídicas no país, o sistema bancário tradicional ainda tem dificuldades de acolher empreendedores de baixa renda, principalmente em função da falta de informações sobre capacidade de pagamento desse público ou da inexistência de comprovantes de renda formal (BRASIL, 2018) – o que impossibilita análises de risco.

Nesse contexto, o Ministério da Cidadania (MC) realizou o presente estudo com o objetivo de compreender a trajetória pessoal dos tomadores de microcrédito no mundo do trabalho, suas expectativas para o futuro, seus conhecimentos e habilidades de gestão empresarial, as dificuldades de acesso ao sistema bancário e suas percepções da política de microcrédito produtivo orientado urbano. O estudo consistiu também em compreender e avaliar as estratégias de agentes de crédito na operacionalização do microcrédito produtivo orientado (MPO), especialmente no relacionamento com tomadores de crédito. Objetivou-se, assim, compreender a dinâmica das relações estabelecidas entre as famílias e as instituições financeiras (IF) que operam microcrédito e os impactos da política pública de MPO em seus modos de vida e de trabalho a partir do contexto social e econômico atual.

Política de avaliação do Ministério da Cidadania

O Ministério da Cidadania (MC) está na vanguarda da utilização de estudos, pesquisas e avaliações como ferramentas para produção de evidências que indiquem o nível de eficácia, eficiência e efetividade de suas políticas públicas. Este processo foi institucionalizado por meio da Portaria MDS nº 2.227, de 6 de junho de 2018, que trata do incentivo à produção de conhecimento e evidências sobre as políticas públicas sob gestão do Ministério do Desenvolvimento Social⁵.

A política de avaliação do MC tem como princípios a transparência, a ética, a imparcialidade e o rigor metodológico, tendo como objetivo entender como cada política transforma a vida de seus beneficiários, permitindo que sejam escolhidas as melhores estratégias de intervenção na realidade.

⁵ O Ministério do Desenvolvimento Social teve suas atividades incorporadas pelo Ministério da Cidadania em 1º de janeiro de 2019, por meio da Medida Provisória nº 870.

APRESENTAÇÃO

Este documento tem como objetivo sistematizar os resultados de um conjunto de pesquisas que compõem a Avaliação de Implementação da Política de Microcrédito Produtivo Orientado (MPO). Essa avaliação, realizada no segundo semestre de 2018, teve caráter qualitativo e abrangeu 12 municípios distribuídos em quatro estados – Ceará, Goiás, Pará e São Paulo – e as três principais instituições financeiras públicas operadoras de MPO – Banco do Brasil, Banco do Nordeste e Caixa Econômica Federal.

O objetivo desta avaliação foi apresentar evidências e reflexões acerca de suas potencialidades e fragilidades, resultados alcançados, relação com o território de abrangência dos municípios, rotinas da equipe técnica e sugestões para aprimoramento do MPO.

A Avaliação de Implementação do MPO tornou-se possível por meio do Projeto de Cooperação Técnica Internacional com a Unesco – Projeto 914BRZ3002 – “Apoio ao Programa Bolsa Família e ao Plano para Superação da Extrema Pobreza”, financiado pelo Acordo de Empréstimo 7841/BR firmado com o Banco Mundial. No âmbito do Acordo de Cooperação, foram contratados sete consultores pessoa física, responsáveis por desenvolver os roteiros de entrevistas, implementar o trabalho de campo e analisar as informações coletadas, além de realizar sugestões para o aprimoramento do MPO.

Para tanto, o presente relatório organiza as principais informações, análises, reflexões e proposições construídas nos relatórios finais de pesquisa dos sete consultores, agregando algumas das semelhanças e informações generalizáveis entre as situações investigadas, mesmo diante dos diferentes contextos de execução do programa.

O relatório é composto de duas seções além desta apresentação: a primeira apresenta os principais achados da pesquisa de campo realizada; a segunda traz recomendações realizadas aos atores do programa com vistas ao seu aperfeiçoamento.

Considerações metodológicas

O método de pesquisa qualitativa utilizado neste estudo é o de entrevistas semiestruturadas – os entrevistadores usaram um roteiro previamente acordado junto à equipe de coordenação da pesquisa para conduzir diálogos em profundidade com o público de interesse. Nessa abordagem, não se aplica um questionário rígido e fechado, e sim um roteiro relativamente flexível, que permite rápidas adaptações ao entrevistador, bem como maior liberdade e espontaneidade aos entrevistados para falarem sobre suas experiências com a política pública.

Esse tipo de abordagem metodológica permite que a interação entre entrevistador e entrevistado se desenvolva numa dinâmica bastante similar a uma conversa. Segundo Gibbs (2009), essa técnica é apropriada para explorar o discurso do entrevistado em seu próprio ritmo – de acordo com aquilo que o pesquisador julgar ser mais relevante –, além de favorecer a criação



de um ambiente de intimidade com o entrevistado. Perguntas que poderiam soar constrangedoras num modelo de pesquisa tipo survey são abordadas de um modo mais natural e próximo, favorecendo a abertura e a confiança do entrevistado. Dessa forma, é possível captar manifestações⁶ que expressam atitudes e percepções atinentes à experiência dessas pessoas em relação ao MPO.

Entretanto, pesquisas qualitativas dessa natureza têm algumas limitações que devem ser ressaltadas. Primeiramente, por suas restrições em relação a validade externa, é preciso tomar bastante cuidado para não generalizar os achados desta pesquisa para diferentes contextos e indivíduos envolvidos na política de MPO. As conclusões apresentadas neste estudo indicam questões relevantes para política pública que podem ser usadas para aprimorá-la. Contudo, não se deve fazer inferências das informações encontradas sobre a totalidade do público do MPO, pois as descobertas desta pesquisa não são baseadas em amostras estatisticamente representativas do público do MPO, ou seja, a forma de seleção dos indivíduos para a amostra não segue os critérios de aleatoriedade e representatividade necessários para extrapolação direta dos resultados.

O desenho da pesquisa foi concebido pela equipe do Departamento de Avaliação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) em diálogo com gestores da Secretaria Nacional de Inclusão Social e Produtiva Urbana (SENISP) e representantes das instituições financeiras operadoras do MPO e do Banco Central do Brasil.

A pesquisa foi realizada em 12 municípios de quatro estados brasileiros (ver Tabela 1). Em cada estado, foram selecionados uma metrópole (a capital), um município de grande porte e um de médio/pequeno porte com a finalidade de garantir maior variabilidade de cenários e multiplicidade de situações. A pesquisa cobriu as percepções de agentes de crédito (orientadores e/ou funcionários) e clientes com contratos de crédito ativos e inativos⁷ ligados às três instituições financeiras (Banco do Nordeste, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal) e de seus parceiros ou empresas afiliadas (Instituto Nordeste Cidadania, Movera e Caixa Crescer, respectivamente).

Os tomadores de crédito foram sorteados nos bancos de clientes das instituições, a partir de um cruzamento de dados com os registros do Cadastro Único, ou seja, considerando o perfil delineado pela pesquisa: renda individual de até três salários mínimos ou renda per capita familiar de até meio salário mínimo. Caso o cliente sorteado se recusasse ou estivesse impossibilitado de participar da pesquisa, o entrevistador seria orientado a solicitar ao agente de crédito a indicação de outro cliente. Além disso, foram adotadas estratégias para garantir variedade entre os entrevistados. Por exemplo, em cada cidade,

⁶ Outra vantagem da entrevista semiestruturada é a possibilidade de o entrevistado trazer para a conversa aspectos relacionados ao programa que as equipes de pesquisa não anteciparam durante o planejamento. Entre as desvantagens, vale a pena mencionar a necessidade de se empregar entrevistadores bastante experientes, capazes de conduzir a conversa para o cumprimento dos objetivos da pesquisa.

⁷ Por clientes ativos, compreende-se aqueles que estavam com contrato de microcrédito ativo no momento da pesquisa. Os inativos, por sua vez, são aqueles que em algum momento foram clientes do banco, mas não possuem mais operações em aberto com aquela instituição financeira, podendo ou não possuir ainda o seu empreendimento.

foram direcionados esforços para que não fossem entrevistados clientes no mesmo bairro.

A equipe de consultores conduziu, sob orientação da SAGI/MC, 262 entrevistas distribuídas conforme apresentado na Tabela 1⁸. O trabalho de campo foi realizado durante os meses de agosto, setembro e outubro de 2018.


Tabela 1 – Número de entrevistas por classe de participante e localidade

Estado	Município	Número de entrevistas					IF
		Agentes de crédito	Clientes ativos	Clientes inativos	Total município	Total Estado	
Ceará	Fortaleza	15	25	7	47	106	CEF
	Juazeiro do Norte	9	15	14	38		BNB
	Brejo Santo	7	10	4	21		BB
São Paulo	São Paulo	9	19	15	43	78	CEF
	Limeira	6	10	10	26		BB
	Porto Feliz	2	4	3	9		
Goiás	Goiânia	5	10	10	25	39	CEF
	Rio Verde	3	1	2	6		
	Jaraguá	3	0	5	8		
Pará	Belém	5	10	6	21	39	BB
	Marabá	3	4	3	10		
	Conceição do Araguaia	3	3	2	8		
Totais		70	111	81	262	262	

O material utilizado pela equipe de campo consistiu em Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), roteiro de entrevistas e modelo para espelho dos questionários. Todas as entrevistas foram pré-agendadas e presenciais, em local definido pelo entrevistado (local de trabalho ou domicílio). Em todo o tempo, foi enfatizado aos clientes, orientadores e funcionários o caráter voluntário da pesquisa – ressaltando que a (não) participação não traria qualquer benefício ou prejuízo para seu acesso a programas sociais ou para sua trajetória funcional. Participantes também foram previamente informados das estratégias e compromissos adotados para garantir o anonimato dos respondentes⁹. Em média, as entrevistas duraram entre 20 e 30 minutos e, para assegurar a qualidade do trabalho de campo, todas foram gravadas – seguindo protocolos para garantir a confidencialidade das respostas.

⁸ A previsão inicial era de que cada consultor realizaria 51 entrevistas. No entanto, diversas desistências e cancelamentos por parte dos entrevistados, em especial entre os clientes inativos, e intermitências na oferta do microcrédito em algumas cidades impossibilitaram a realização de todas as entrevistas no prazo estabelecido para os trabalhos de campo.

⁹ Mais precisamente, a garantia de anonimato significa que depois das entrevistas, as informações prestadas foram utilizadas sem identificação. Não foram divulgados nomes, endereços ou telefones. Todos os resultados do estudo são apresentados sem identificar individualmente qualquer participante.



As próximas seções vão discorrer sobre aspectos referentes às dimensões dos dados gerais dos clientes (dados do empreendimento, experiência profissional, relação com o MPO, utilização de serviços bancários e percepção de impacto em seus empreendimentos e vidas) e dos agentes (critérios de análise e de concessão de crédito, rotina de trabalho com o MPO e percepções sobre inadimplência). Para facilitar o entendimento dos aspectos abordados nesse diagnóstico, na última seção serão apresentadas recomendações de aperfeiçoamento do MPO.

SEÇÃO 1 - RESULTADOS DA PESQUISA

1.1 Contextualização

O Banco do Nordeste do Brasil (BNB) opera o microcrédito, exclusivamente, por meio do Instituto Nordeste Cidadania (Inec), uma OSCIP, instituição sem fins lucrativos.

O Crediamigo, instituído pelo BNB, em 1997, foi a primeira iniciativa brasileira de larga escala inspirada em ações de microcrédito. As linhas de crédito ofertadas pelo Crediamigo têm prazos e juros menores do que as praticadas em outras linhas tradicionais de empréstimos. Ainda, o BNB atua com linhas de créditos mais baixas, que geralmente não são o foco de outros bancos, considerando os custos inerentes ao produto, como equipe especializada para aplicação da metodologia de microcrédito.

O Banco do Brasil (BB), por sua vez, iniciou suas operações de microcrédito de forma indireta por meio da atuação do Banco Popular do Brasil (BPB) (2003-2006), mas é a partir de 2011, com o Programa Crescer, que o microcrédito assumiu maior escala de operações nessa instituição.

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

Por fim, a Caixa Econômica Federal (CEF) começou a atuar com o microcrédito em 2001, a partir do modelo indireto, como uma instituição promotora de recursos que se converteriam em empréstimos (funding) nas entidades da sociedade civil ou como parceira do processo de concessão de crédito de instituições de microfinanças (IMFs) mandatárias. Em 2005, com a instituição do PNMPO, a Caixa continuou a atuar no mercado de microcrédito pelo modelo indireto, mas também desenvolveu uma linha de microcrédito direto, isto é, passou a conceder empréstimos de baixo valor aos micro e pequenos empreendedores.

A Caixa, assim como o BB, opera o microcrédito diretamente em suas agências bancárias e por meio da Caixa Crescer, criada em 2013, com a finalidade de oferecer microcrédito e produtos de microfinanças para pequenos e microempreendedores.

As etapas de concessão do microcrédito produtivo orientado são similares entre as três instituições financeiras, uma vez que seguem as diretrizes do PNMPO. Não obstante, a forma de execução das etapas, os critérios de seleção e o

enfoque adotado por cada instituição, em especial no que tange à orientação do agente de crédito, podem variar substancialmente.

O primeiro passo, em geral, consiste na divulgação e prospecção dos potenciais clientes, empreendedores informais ou formalizados (como microempreendedor individual (MEI) ou microempresa (ME)). Após demonstrado interesse por parte do empreendedor, é feita uma avaliação dos riscos da operação, considerando o perfil socioeconômico, a necessidade de crédito, o endividamento e a capacidade de pagamento. O cliente é orientado a preencher um cadastro e entregar documentos pessoais e do empreendimento que demonstrem sua capacidade de pagamento do empréstimo.

Nas instituições parceiras, que contam com funcionários dedicados ao MPO, é feita uma visita ao local do empreendimento e uma entrevista com os clientes para certificar a veracidade das informações prestadas e das intenções de uso do recurso. Caso aprovada a proposta de crédito e feita a liberação do recurso, passa-se ao acompanhamento durante todo o contrato, buscando garantir o pagamento em dia, esclarecer dúvidas sobre os procedimentos do empréstimo e manter o bom relacionamento com o cliente. As visitas ao empreendimento, antes e depois da concessão do crédito, propõem-se também a orientar o cliente para a correta aplicação dos recursos.

Nas subseções seguintes, a metodologia de operação do microcrédito nas três instituições financeiras será tratada com detalhes a partir da visão dos agentes e tomadores de crédito.

1.2 Agentes de crédito


1.2.1 Perfis dos agentes de microcrédito

Foram encontrados dois perfis de operadores de microcrédito na pesquisa:

1) agentes de microcrédito, geralmente composto por alguém próximo ou residente na comunidade e responsável pela prospecção, acompanhamento e orientação dos clientes; e 2) funcionários das agências bancárias, que atuam como agentes de crédito nos municípios nos quais a instituição parceira (Movera e Caixa Crescer) ainda não está presente e geralmente concedem o microcrédito de forma muito similar às demais modalidades de crédito. No BNB, apenas o primeiro perfil de agente de microcrédito esteve presente, dado que todas as ofertas são realizadas por meio do Inec.

O nível de escolaridade dos agentes de microcrédito entrevistados se encontra entre ensino médio completo e ensino superior completo, a depender da localidade visitada na pesquisa, com presença de maior nível de escolaridade nos municípios de grande porte ou metrópoles. Nas agências bancárias, para os funcionários, é exigida a escolaridade mínima de nível médio, mas a maior parte dos entrevistados na pesquisa possuíam nível superior concluído ou em andamento.

A tendência observada em campo foi de contratação de agentes de microcrédito com experiência prévia no mercado de trabalho, frequentemente em outras instituições financeiras ou no setor de vendas. Uma vez que a atuação dos agentes está fortemente baseada na construção de conhecimento empírico a partir da prática cotidiana enquanto agente de MPO ou devido aos empregos



anteriores, existe a preocupação com o repasse do conhecimento dos agentes mais experientes para os mais novos por meio do acompanhamento em campo. Além do treinamento prático em campo, é costumeiro oferecer um curso preparatório, considerado em geral satisfatório e esclarecedor, no qual são apresentados o objetivo do MPO, os critérios para a concessão, o perfil do cliente e, por fim, como controlar a taxa de inadimplentes e evitar fraudes.

Cabe ressaltar que o Inec se destaca no treinamento e capacitação dos seus agentes de crédito, sendo dedicado maior tempo inicial a essa atividade e com ofertas de educação continuada aos agentes. Dessa forma, no Ceará, foram comumente encontrados agentes da Movera ou da Caixa Crescer que possuíam experiência prévia com o MPO do BNB. Essa experiência foi considerada essencial, uma espécie de escola da carreira dos agentes de microcrédito, que, por isso, consideram que aprenderam muito no Inec. Não obstante, buscaram emprego em outras instituições financeiras, pois estas ofereceram melhores oportunidades, de acordo com os entrevistados.

Em relação aos funcionários das agências bancárias da Caixa e do BB, a capacitação ofertada apresenta espaço para melhorias, de forma a prepará-los para atuação específica nessa modalidade de crédito. Eles alegam que precisam conhecer os normativos específicos dessa linha de crédito, mas que não há a sistematização suficiente de conhecimentos em capacitações dessa temática.

1.2.2 Motivação para o trabalho

A dimensão de motivação para exercício das atividades vinculadas ao MPO mostrou-se diferente entre a percepção dos funcionários das agências e dos agentes de microcrédito. A diferença principal está na motivação em função da carreira e na motivação em função do resultado no trabalho.

Nas agências bancárias, há uma grande variedade de atividades, sendo o MPO apenas um produto dentre os oferecidos aos clientes. A motivação dentro das agências da Caixa e do BB se estabelece no sentido do plano de carreira estabelecido na empresa, no qual os funcionários que se destacam têm a visibilidade de ascensão profissional.

Em relação aos funcionários das instituições parceiras (Movera, Crescer e Inec), os fatores motivacionais relatados estão relacionados ao trabalho em equipe, à flexibilidade de horário e à percepção do resultado na ponta, ou seja, quando percebem que o cliente conseguiu usar o empréstimo conforme os parâmetros do MPO e de fato o empreendimento teve evolução. Outros fatores motivadores mencionados pelos agentes foram: identificação com a área comercial ou de finanças, atendimento ao público e o dinamismo das atividades.

Quanto aos aspectos que desmotivam os funcionários das agências, foi verificado em campo que o excesso de atividades simultâneas pode desenvolver estresse e insatisfação, e os principais motivos de reclamação sobre o trabalho estão relacionados à sobrecarga e à pressão por metas.

A preocupação com as metas de contratos e a inadimplência também foi relatada como um dos principais fatores de desestímulo ao trabalho dos agentes de microcrédito. Existe bastante preocupação com a taxa de inadimplência, sendo esta uma fonte de ansiedade, pressão e incertezas. O impacto salarial dessa meta é significativo, podendo levar a uma redução superior à metade

dos salários habitualmente recebidos, com a perda do rendimento variável. Ao mesmo tempo, essa questão impacta no relacionamento com o cliente e na sensação de estabilidade no emprego (medo de demissão).

Além disso, os elevados índices de violência nas ruas, os gastos com deslocamento e o alto peso da remuneração variável em sua renda foram comumente mencionados pelos agentes de microcrédito. Diferentemente dos funcionários das agências bancárias, há um trabalho prospectivo na captação de potenciais clientes nas empresas parceiras que afeta a realidade do trabalho dos agentes, fazendo com que passem a maior parte de sua jornada fora das unidades de operação.

Outro item apontado como empecilho na atividade é o sistema de avaliação de crédito, considerado pouco transparente tanto pelos agentes como pelos clientes. O desconhecimento sobre o funcionamento e os critérios utilizados pelo sistema de avaliação de crédito, seja este automatizado ou por meio de análise humana (mesas de crédito), acaba sendo uma desmotivação para os agentes, que perdem clientes antigos ou possuem mais dificuldade para incluir novos contratos, sem saber exatamente as causas para essas dificuldades.


Por fim, a impossibilidade de ascensão no trabalho foi mencionada como fator desestimulante para os agentes da Movera e da Caixa Crescer, uma vez que não há um plano de carreira dentro dessas empresas e eles não podem evoluir da forma como gostariam. Todavia, essa questão não aparece como um problema no Inec, dado que os agentes de microcrédito dessa instituição consideram a possibilidade de crescimento profissional em processos de seleção internos como um dos principais fatores motivacionais.

1.2.3 Critérios de análise de concessão de crédito

Há uma percepção generalizada entre os agentes entrevistados ao indicar que os critérios para concessão do crédito são estritamente objetivos, do mesmo modo que afirmaram que têm pouca autonomia para influir no resultado da análise. Atualmente, tal análise é balizada pela escala de rating, um método para identificação do nível do risco do tomador de crédito e da operação baseada no histórico de comportamento financeiro do cliente dentro e fora da instituição, sua capacidade econômico-financeira, as condições do crédito pleiteado e alguns dados sociodemográficos.

Os principais critérios de análise são padronizados para essas instituições financeiras e devem ser seguidos por todos os agentes de crédito: possuir atividade produtiva, ter o empreendimento há pelo menos seis meses¹⁰, não estar com o cadastro negativado nas instituições de proteção ao crédito (com exceção de pequenos valores – como, por exemplo, conta de luz ou telefone), comprovação do rendimento do negócio e apresentação de um avalista em contratos individuais nos quais o cliente não consiga comprovar sua renda.

¹⁰ Diferentemente das outras instituições financeiras pesquisadas, na Caixa, o critério de tempo mínimo de funcionamento do empreendimento é de 12 meses. Esse tempo superior como critério de seleção pode funcionar como um obstáculo a entrada de empreendimentos pouco formalizados.



A necessidade de avalista pode ser substituída também pelos grupos de aval solidário¹¹, metodologia distintiva para o microcrédito e que permite a inserção creditícia de empreendedores sem garantias formais de renda. Para o BNB, os grupos solidários são a porta de entrada para o microcrédito produtivo orientado, dado que exigem essa modalidade para todos os clientes que estejam tomando seu primeiro microcrédito ou tenham pouco tempo de relacionamento com o banco. A eficácia do aval solidário é percebida pelos próprios clientes do BNB, principalmente no perfil de empréstimos inferiores a um salário mínimo, observando que eles preferiam geralmente a modalidade em grupo ao crédito individual.

Diferentemente das experiências exitosas dos grupos solidários no microcrédito do BNB, nos municípios pesquisados, houve dificuldades nessas operações no âmbito do BB e CEF. Segundo os orientadores entrevistados, os empreendedores informais que já acessaram o microcrédito anteriormente não compreendem ou não concordam com a metodologia do aval solidário, porque não querem atrelar seus compromissos financeiros aos de terceiros. Foi relatado que essa resistência é ainda mais acentuada em localidades com uma cultura maior de individualismo, onde não é bem vista a divisão dos benefícios e riscos de uma concessão de crédito em grupo.

Os próprios funcionários dessas instituições financeiras também demonstram dificuldades de compreender o estímulo à solidariedade, confiança e corresponsabilização entre pequenos empreendedores que sustentam os grupos solidários. Além disso, mostram-se frustrados porque atribuem à adoção dessa metodologia a queda nas suas comissões e um maior volume de trabalho, já que aumenta o número de documentos a serem conferidos e das avaliações de risco a serem realizadas.

Os agentes de crédito informaram que não possuem discricionariedade na concessão do crédito. A única liberdade que possuem é realizar um filtro prévio, não dando seguimento na proposta de clientes que acreditem serem maus pagadores, utilizando a experiência que possuem com os clientes e a sua percepção individual, de acordo com seus valores culturais, morais e sociais.

É importante ressaltar que a relação entre cliente e agente é influenciada por moralidades, afetos e consideração: os critérios subjetivos que os agentes entrevistados utilizam para realizar a filtragem prévia estão baseados em determinadas características do cliente, como composição familiar e existência de outra renda na família. Além disso, observam alguns comportamentos do cliente que consideram como indícios de problemas, como demonstrar ansiedade e insegurança durante o processo de prospecção e avaliação. A entrevista serve também para observar o quão bem o cliente conhece o seu empreendimento, a maneira como aplica o dinheiro e os conhecimentos sobre gestão que possui.

O cliente ser beneficiário do Programa Bolsa Família (PBF) não configura critério oficial de análise para a Movera e para a Caixa Crescer e, dessa forma, nem todos os agentes de crédito levam essa informação em consideração. Entre os

¹¹ O aval solidário é um tipo de garantia peculiar às iniciativas de microcrédito em diferentes países desde o seu surgimento no final dos anos 1970. Geralmente, as operações de empréstimo são realizadas com grupos de empreendedores de, no mínimo, três pessoas, que não podem ter nenhum grau de parentesco, devem se associar autonomamente e se corresponsabilizar pelo valor total do crédito.

que consideram esse um dado importante, o recebimento do benefício é visto de forma ambígua. Entre aqueles que consideram algo positivo para a análise, esta perspectiva está relacionada ao fato de ser uma renda extra para a família. Por outro lado, há aqueles que, ao serem informados sobre o recebimento do benefício sem terem questionado, veem a informação como um alerta de que o cliente utilizará o valor do benefício para pagamento do empréstimo, desviando-o, assim, de sua finalidade.

É importante destacar que quem realiza a aprovação final para a concessão de crédito é o sistema automatizado de análise de crédito, no caso do Banco do Brasil e da Caixa, ou a mesa de crédito, no caso do Banco do Nordeste. Os agentes e clientes não possuem acesso ao motivo pelo qual determinadas propostas não são renovadas, o que não permite ao cliente melhorar seu vínculo com o banco. A falta de informação gera um desgaste do relacionamento com os clientes, uma vez que é enxergada por eles como uma ausência de política de valorização do bom pagador.


O trabalho do agente de crédito é potencializado pelo bom vínculo estabelecido com os clientes. Desse modo, os agentes de MPO entendem que quanto mais próximo é o vínculo com o cliente, mais propenso ele estará para realizar o pagamento das parcelas. Além disso, essa proximidade permite que o agente se sinta mais à vontade para aconselhá-los sobre a gestão do empreendimento ou sobre oportunidades de investimento. Não obstante, o agente percebe-se impotente para valorizar aqueles clientes cujo vínculo profissional é mais próximo e as certezas de pagamento são maiores, visto que o sistema decide à revelia da percepção da ponta.

1.2.4 Acompanhamento técnico do empreendimento

Na Movera e na Caixa Crescer, o acompanhamento é realizado por meio da visita para entrega do boleto de pagamento das parcelas. Nesse momento, os agentes costumam questionar sobre a utilização do dinheiro. Foi relatado que não existe uma padronização nas instituições sobre o que deve ser realizado na etapa de acompanhamento, apenas é sugerido ao agente que aproveite a entrega do boleto para realizar o acompanhamento.

As visitas dos agentes de crédito têm como objetivo a comprovação da existência do negócio (quando acontece antes da concessão) e do gasto dos recursos (quando são posteriores ao empréstimo), ao mesmo tempo que funcionam para registrar que os orientadores realizaram o trabalho previsto. Com relação ao uso dos recursos, embora o MPO seja voltado para atividades produtivas de pequeno porte, com destinação exclusiva para a compra de mercadoria ou estoque (capital de giro) ou para equipamentos e reformas (investimento fixo), uma parte dos agentes entrevistados sinalizou ter conhecimento de que, na prática cotidiana, o empréstimo pode ter outras finalidades aos clientes.

A pesquisa apurou que, na Movera e na Caixa Crescer, o acompanhamento dos agentes se concentra em controlar a taxa de inadimplentes e alcançar a meta de contratos fechados ao mês, estando restrita a orientações práticas para criação da conta corrente, retirada do empréstimo, pagamento dos boletos e outras questões logísticas, com maior enfoque comercial e de cobrança nessa etapa de acompanhamento. Algumas sugestões ou dicas são repassadas, conforme os agentes sentem abertura para conversar com o cliente. No entanto, essa relação de confiança com os clientes demanda tempo e dedicação, mas muitas



vezes os agentes não dispõem do tempo, dada a rotina de trabalho intensa com múltiplas funções (vendedor e cobrador).

Cabe ressaltar que essa questão é ainda mais delicada quando o empréstimo é realizado pelas agências bancárias, uma vez que os funcionários dos bancos não realizam visitas de acompanhamento, seja por essa atividade não estar prevista em suas funções, seja por não disporem de tempo para a tarefa, uma vez que operam diversos outros produtos bancários. Dessa forma, após a retirada de crédito, a relação com o banco ocorre de maneira mais distante, sem o apoio da figura do orientador.

Por outro lado, o compromisso no acompanhamento do cliente é um diferencial do BNB, pois os agentes compreendem que a metodologia de MPO prevê, na prática, a educação financeira, buscando antecipar e diagnosticar problemas de investimento dos clientes. Para estes o agente de crédito dedica a maior parte de seu tempo de trabalho dentro e fora dos postos de atendimento, sendo comum ocorrer diversas visitas ao tomador de crédito mesmo após a concessão do crédito. Essa relação próxima com os clientes permite que o agente oriente sobre melhores práticas de gestão financeira e administração do empreendimento, o que resulta nas baixas taxas de inadimplência que as equipes atingem.

1.3 Clientes ativos e inativos

Partindo-se do desenho proposto para a pesquisa, foi considerado que todos os tomadores de crédito deveriam integrar ou ter perfil socioeconômico compatível com o estabelecido para integrar o Cadastro Único, constituído por famílias com renda mensal de até meio salário mínimo per capita ou renda mensal total de até três salários mínimos. Dentro das dimensões analisadas¹² na pesquisa para os tomadores de microcrédito, não foram encontradas diferenças substanciais entre as falas dos clientes ativos e dos inativos.

1.3.1 Perfil do público e do empreendimento

Os clientes do MPO que compuseram a amostra compartilham ainda diversas outras características: atuação no mercado informal; dificuldades de comprovar as garantias reais para o empréstimo e a capacidade de pagamento; pouco ou nenhum conhecimento básico sobre finanças e gestão do negócio; concentração das atividades nos ramos de comércio e serviços.

Os principais motivos elencados para o pouco interesse na formalização do negócio consistiam na descrença de que a formalização trouxesse algum benefício, na alegação dos altos custos mensais com os impostos e na incerteza sobre a continuidade do negócio. Percebe-se, desse modo, que ainda há muita desinformação sobre os custos, benefícios e procedimentos para formalização como microempreendedor individual. A falta de informação

¹² No roteiro de entrevistas dos clientes foram observadas as seguintes dimensões: perfil do público e do empreendimento, trajetória pessoal no mundo do trabalho, expectativas de futuro dos clientes, conhecimentos e habilidades de gestão empresarial, acesso e relação do microempreendedor com o sistema bancário e os serviços de microfinanças, e percepção de impacto do MPO.

e as incertezas quanto ao faturamento e sustentabilidade do empreendimento dificultam o planejamento de longo prazo do empreendedor, de tal modo que a formalização deixa de ser prioridade ante as demais preocupações.

A vontade de possuir um espaço dedicado ao empreendimento (ponto próprio) apareceu em parte das entrevistas, visto que esses trabalhadores atuam em espaços geralmente improvisados: na própria residência, venda de porta em porta ou em vias públicas.

No ramo do comércio, foi notada alguma rotatividade dos produtos comercializados pelos empreendedores. Esses entrevistados afirmam que as mudanças buscam se adequar à demanda do mercado consumidor como uma estratégia de sobrevivência frente a quedas nas vendas em alguns períodos.

1.3.2 Trajetória pessoal no mundo do trabalho

As narrativas sobre o microcrédito e o trabalho autônomo costumemente envolvem narrativas de superação e esperança, seja pela possibilidade de ver o “negócio crescer”, seja porque poderiam realizar o “sonho da vida” ou um projeto familiar.

Foi possível identificar cinco tipos de perfis de clientes em relação à sua trajetória pessoal no mundo do trabalho, a partir de sua experiência prévia com empregos formais e como trabalhador autônomo, e pelas motivações para iniciarem um empreendimento:

1) clientes que sempre trabalharam como autônomos; 2) pessoas que encontraram no empreendimento uma oportunidade de geração de renda após situação de desemprego ou aposentadoria; 3) atividade autônoma como complemento de renda ao trabalho principal; 4) atividade autônoma tornou-se a principal atividade produtiva após crescimento do empreendimento; 5) estratégia para geração de renda após aumento de responsabilidades com cuidados familiares ou doença do empreendedor.

No primeiro tipo de empreendedor, é comum encontrar narrativas sobre a realização de um sonho na vida, geralmente sendo motivo de orgulho e satisfação para os clientes. Não obstante, mesmo entre outros perfis de empreendimento, é comum haver satisfação em ser empreendedor. Os principais motivos relatados são flexibilidade de horário, possibilidade de estar em casa próximo aos filhos, ganhos salariais superiores ao emprego formal e não subordinação a um patrão.

Uma minoria dos entrevistados relatou o desejo de voltar a obter a carteira registrada, usando como explicação o fato de terem trabalhado desse modo a maior parte da vida. A mudança não foi uma escolha, mas uma consequência da situação de desempregado e, por este motivo, gerou insatisfação. O trabalho com carteira assinada está associado a salário fixo, benefícios e garantias de direitos.

Alguns empreendedores estariam dispostos a abrir mão do empreendimento caso houvesse um ganho financeiro maior nesse tipo de trabalho, o que não ocorre na prática para muitos deles. Mesmo entre aqueles que não dispõem de rendimentos superiores ao trabalho assalariado por meio do empreendimento, foi relatada dificuldade em encontrar oportunidades de emprego formal, o que ajuda a explicar a necessidade de manter o negócio como fonte de renda.



1.3.3 Expectativas de futuro dos clientes

A maior parte dos entrevistados declarou otimismo com o futuro de seu empreendimento. O clima de otimismo notado nas entrevistas persiste mesmo com redução nas vendas ou oscilação dos faturamentos. É possível notar, desse modo, que essa expectativa pode não estar baseada no crescimento ou sucesso do empreendimento.

Os principais projetos futuros dos clientes ativos são: expandir o negócio, diversificar os itens vendidos ou serviços oferecidos, se qualificar para melhorar o serviço oferecido e mudar de ramo. Por outro lado, os clientes com contratos inativos relataram o desejo de pagar as dívidas, abrir um novo negócio e voltar a tomar microcrédito. É comum também entre os relatos a vontade de realizar operações com valores mais altos.

Outro fator notado pelos consultores é que a perspectiva de futuro nem sempre está alinhada ao relato de um planejamento econômico concreto. Em alguns casos, havia planejamento concreto para alugar um ponto comercial, inaugurar o ponto ou outras alterações, seja por meio da organização financeira do empreendimento, poupando o lucro para reinvestimento, seja por outras atitudes. Outros clientes, por sua vez, atribuem as possibilidades de melhorias futuras a fatores externos a suas ações, como a situação política do país ou a sua fé religiosa.

Os empreendedores pontuaram também que sabem quais são os períodos de variação nos seus lucros e relacionam essa variação a fatores externos, como crises econômicas e aumento do desemprego, ou às especificidades do ramo em que atuam, com oscilações decorrentes do clima ou da baixa procura em determinados meses. Entre as estratégias que mobilizam para lidar com os períodos de variação nos lucros estão aquelas que também são utilizadas quando há queda no movimento, sendo elas: organização de uma poupança para lidar com esses períodos; oferta de novos produtos/serviços; promoções e investimento em propaganda em redes sociais para atrair novos clientes; realização de outras atividades profissionais para complementar a renda.

1.3.4 Conhecimentos e habilidades de gestão empresarial

Apenas uma minoria entre os clientes teve acesso a cursos ou capacitações de gestão empresarial ou curso profissionalizantes na sua área de atuação. Foi comumente reportado pelos entrevistados que não possuíam disponibilidade para participar presencialmente de cursos ou palestras. Os motivos são variados – não podem fechar o negócio, não têm tempo ou o deslocamento é caro. Por esse motivo, uma parte dos entrevistados declarou que gostaria de participar de algum tipo de capacitação nessa área de gestão. No entanto, não se trata de unanimidade, uma vez que muitos acreditam que não há necessidade, devido à experiência prática que possuem.

Existe pouco conhecimento sobre gestão financeira dos empreendimentos: a maior parte dos entrevistados afirma que não faz separação entre o dinheiro do empreendimento e o da família. Além disso, poucas pessoas registram gastos e lucros, e aqueles que o fazem realizam de maneira incipiente e descontinuada. Apesar disso, muitos dos clientes entrevistados declararam que não participaram de nenhum tipo de reunião ou capacitação do banco sobre essa temática.

É comum entre os clientes que não registram suas finanças a declaração de que fazem tudo de cabeça, devido aos anos de experiência no empreendimento. De forma geral, os tomadores afirmaram saber se o negócio está sendo lucrativo a partir da capacidade que têm ou não de pagar suas contas e ainda ter algum recurso para investimento no negócio ou em gastos pessoais.

No âmbito da Movera e da Caixa Crescer, a orientação dos agentes de crédito ficou restrita a nortear os clientes sobre os procedimentos para liberação do crédito, algumas dicas de como investir o dinheiro, informações quanto à importância do pagamento em dia, de forma a evitar a inadimplência, e checagens para verificar eventuais dificuldades.

Os clientes com empreendimentos recentes e baixa escolaridade afirmaram ter sentido falta de um acompanhamento mais próximo e direcionado às suas necessidades. Por outro lado, empreendedores mais antigos entendem como constrangimento um acompanhamento mais próximo, visto que afirmam já saber o que fazer com o dinheiro. Entre os clientes do BNB, foi informado que, apesar de não terem participado de cursos ou palestras ofertadas pelo Crediamigo, sempre recebem orientações e têm suas dúvidas esclarecidas pelos agentes de crédito.

1.3.5 Acesso e relação do microempreendedor com o sistema bancário e os serviços de microfinanças


A conta bancária é essencialmente o único canal de relacionamento permanente com o banco. Em se tratando dos demais serviços bancários, poucos relataram o uso de cartão de crédito: a máquina de cartão ainda é vista com receio e dificuldade pela maioria e os serviços de seguro ou consórcio não possuem larga adesão entre os clientes. Eles acessam linhas de crédito menores e raramente buscam outros serviços do banco, o que pode indicar uma necessidade de maior inclusão financeira desse público.

Cabe ressaltar que os clientes em sua maioria afirmaram que o microcrédito é um empréstimo sem burocracia, com juros baixos e parcelas compatíveis com sua renda, sendo constituído por um processo rápido e fácil se comparado a outras experiências de empréstimos via instituições bancárias.

Dessa forma, grosso modo, não encontraram dificuldade para realizar o empréstimo em nenhuma das instituições financeiras pesquisadas. Apenas em alguns poucos casos notaram dificuldade para comprovar renda, por conta da exigência de notas fiscais por parte dos agentes.

A maioria dos entrevistados já havia realizado outras operações de microcrédito, em alguns casos, em mais de uma instituição simultaneamente. O fato de se contrair mais de um empréstimo ao mesmo tempo foi justificado pelo baixo valor oferecido.

Talvez o ponto mais importante da relação do sistema bancário com os clientes consista na assimetria da informação sobre a concessão do MPO. Os clientes dizem não saber por que não conseguem renovar o contrato, seja porque sempre pagaram em dia as prestações do empréstimo, seja por terem feito diversos contratos bem-sucedidos. Essa assimetria ocorre por conta do sistema automatizado de análise de crédito, não compreendido nem pelos agentes nem pelos clientes, como já relatado anteriormente.



O aspecto negativo dessa assimetria consiste na impossibilidade de os clientes saberem qual ponto da relação com o banco está sendo desconsiderado na análise da proposta. Isso impede que eles melhorem, resolvam os pontos fracos e possam continuar fazendo os contratos e dificulta o trabalho dos agentes de crédito, que não compreendem o porquê de bons clientes não conseguirem aumento do valor ou renovação do crédito.

Ademais, foi possível observar, a partir de conversas informais, que existe desinformação entre os clientes sobre o fato de beneficiários de políticas sociais não possuírem impedimento para o microcrédito. Há um cenário evidente da necessidade de informar não apenas o público beneficiário, mas também as instituições que atuam na ponta em atendimento direto a esse público sobre a possibilidade de possuir benefício social e entrar no programa de microcrédito sem riscos de perda de benefício.

1.3.6 Percepção de impacto do MPO

O microcrédito é bem visto pelos entrevistados, sendo reportado como essencial em emergências, bem como para o crescimento de um novo negócio. Para os entrevistados, os impactos dessa modalidade de empréstimo estão concentrados na manutenção, estabilidade do negócio e estabelecimento de um novo empreendimento, sendo mais visível entre aqueles empreendimentos novos ou ainda pouco estruturados, ou mesmo entre aqueles empreendedores em situação de emergência. Os entrevistados em sua maioria utilizaram o que receberam mais para manter seus empreendimentos do que, necessariamente, para ampliá-los.

O uso do MPO para produzir capital de giro foi mencionado em larga escala pelas pessoas entrevistadas, que buscavam pagar fornecedores, regularizar dívidas do empreendimento e comprar mercadorias com melhor preço ou qualidade. Além disso, foi reportada a utilização do empréstimo para aquisição de mobiliários para o ponto comercial e como investimento em cursos de especialização e aprimoramento. Essas formas de utilização concedem certa tranquilidade momentânea ao empreendedor, estabelecendo um período de maior estabilidade, que é percebido como aumento na qualidade de vida por alguns, uma vez que diminuem as preocupações e aumentam os ganhos, assim o trabalhador passa a ter mais liberdade na gestão de seu tempo.

Além disso, houve situações nas quais o MPO foi utilizado para o pagamento de contas atrasadas e gastos pessoais ou com fornecedores, sem que fosse destinado inteiramente à atividade produtiva, mostrando o emprego da linha de crédito MPO como um microcrédito para consumo. Esse uso equivocado do dinheiro é uma possível consequência da ausência de orientação por parte dos agentes, nesses casos o impacto notado acaba sendo bem mais reduzido.

Por fim, o valor baixo concedido nos contratos foi apontado pelos clientes como uma das explicações para o impacto tímido em outras áreas da vida ou do negócio. Alguns clientes, inclusive, dizem que só conseguem visualizar alguma melhoria a longo prazo se o valor aumentar. O impasse consiste no valor do MPO ser pequeno e, ao mesmo tempo, esses microempreendedores não serem grandes o suficiente nem terem acesso a garantias formais para acessar outras linhas de crédito e manter a competitividade. Uma estratégia utilizada para contornar esse problema consiste na realização de vários empréstimos com a instituição financeira atual e outros bancos de forma a majorar o valor total emprestado.

SEÇÃO 2 - PROPOSIÇÕES DE MELHORIA

Um dos objetivos principais da presente investigação é elaborar proposições de aperfeiçoamento do MPO enquanto uma política pública de inclusão produtiva e transformação social, utilizando como base os conhecimentos produzidos por meio da pesquisa bibliográfica e do trabalho de campo. O resultado dessa construção de saberes baseada na percepção dos atores envolvidos diretamente com a política é importante no sentido de realizar uma abordagem de constituição de políticas públicas não somente para os usuários, mas também com eles, por meio de suas experiências e vivências. A seguir são apresentadas as recomendações aos gestores e operadores do PNMPO, baseadas nas sugestões formuladas pelos consultores contratados.

2.1 Política de relacionamento com o cliente

Foi observado em campo que o acompanhamento realizado pelos agentes de crédito, seguindo as orientações das instituições financeiras às quais se vinculam, pauta-se pela cobrança dos inadimplentes e pela lembrança daqueles que estão com as parcelas sem atraso de que é preciso realizar o pagamento em dia. O acompanhamento seguido das orientações sobre aplicação do dinheiro, para além das orientações acerca do funcionamento do contrato de empréstimo, ficou a critério do perfil particular de cada agente. A bibliografia tem mostrado que o trabalho do agente de crédito e o vínculo mais próximo entre cliente-agente-instituição pode, inclusive, reduzir o número de inadimplentes (REYMÃO, 2010; YUNUS e JOLIS, 2000; apud SOUZA, 2018). No BNB, foi encontrada uma metodologia que preza por uma relação mais próxima entre clientes e agentes de crédito, ainda que os empreendedores tenham demonstrado interesse em mais orientação. Confirmando o que é previsto pela bibliografia acerca do tema, a taxa de inadimplência no Banco do Nordeste é baixa, inferior a 2%.

Diante disso, e como possibilidade de fomentar o crescimento e melhoria dos microempreendimentos, foram formuladas as seguintes proposições:

a) Proposição de produtos que atendam à demanda do público que apresentou crescimento (não mais se enquadrando no MPO), mas que também não tem acesso a créditos formais

Objetivo:

Possibilitar uma ascensão gradativa do empreendimento por meio de crédito ou de outros produtos de microfinanças.

Justificativa:

Tendo em vista, a falta de garantias (reais ou de avalistas) por parte dos empresários de pequenos negócios, uma parcela dos empreendedores que conseguiram uma expansão dos seus negócios não consegue, muitas vezes, a mesma contrapartida nas operações de crédito. Essa situação acontece em virtude de esses empreendedores não terem acesso a garantias formais necessárias para operações de crédito com valores maiores. Dessa forma, com a falta de linhas de crédito que atendam às suas necessidades, esses empreendimentos não alcançam seu potencial de expansão face às limitações impostas.



b) Qualificar e padronizar o acompanhamento dos clientes

Objetivo:

Priorizar o aspecto orientador do agente de crédito no acompanhamento técnico e gerencial aos clientes (não focar somente nas ações de cobrança e prevenção de inadimplência).

Justificativa:

Atualmente, os agentes de crédito funcionam mais como “cobradores” do que como “orientadores”. É preciso criar meios para que eles tenham disponibilidade e foco para acompanhar e atender os clientes em suas reais necessidades: seja por uma maior concessão, seja por orientações financeiras ou de mercado etc. A proposta vai além: ao estar mais próximo, o agente não irá apenas criar um vínculo sólido com o cliente, mas também poderá identificar as principais dificuldades do empreendimento e ajudar a saná-las antes que se tornem incontornáveis.

Dessa forma, será possível articular ações não somente com políticas locais de fomento ao MPO, mas ainda com parceiros para cursos de profissionalização e gestão financeira do negócio. Para isso, deve-se elaborar estratégias e ações que institucionalizem algumas práticas exitosas dos agentes, como a metodologia de prospecção, a realização das reuniões e o acompanhamento dos clientes.

c) Consideração do relacionamento do cliente com os bancos

Objetivo:

Criar uma política personalizada que beneficie clientes com bom vínculo com a instituição financeira.

Justificativa:

Para a maioria dos clientes entrevistados nos municípios selecionados, o baixo valor do empréstimo é um dos motivadores do impacto tímido no sucesso do empreendimento. Essas pessoas se dizem insatisfeitas com a falta de informação sobre o porquê de não conseguirem valores mais elevados que atinjam e supram suas reais necessidades. Dessa maneira, esta proposição consiste na valorização dos bons clientes, ou seja, aqueles que sempre pagam as parcelas do empréstimo em dia, fazem diversos contratos e aplicam o microcrédito em seus empreendimentos. A proposta é que a valorização gere uma política personalizada que resulte na concessão de um valor maior de empréstimo, em uma política de juros menores e em parcelas compatíveis com as reais necessidades dos clientes.

d) Possibilidade de renegociação do valor antes que o cliente não tenha possibilidade de saldar a dívida

Objetivo:

Gerir uma política contra o endividamento do cliente por meio da renegociação da dívida.

Justificativa:

Foi relatado ao longo da pesquisa de campo que os clientes se tornam inadimplentes, muitas vezes, por problemas emergenciais e inesperados que os acometeram. Esta proposição caminha articulada às outras já presentes nesta conclusão propositiva, considerando que é preciso disponibilizar a possibilidade de renegociação da dívida antes que ela se torne impraticável para o pagamento, impedindo que os clientes com vínculo positivo com a IF, acometidos por situações casuais, reajam a momentos de infortúnio.

Atualmente, a informação trazida do campo consiste na existência da renegociação apenas após a inadimplência. Atrelada ao acompanhamento padronizado e mais próximo ao cliente, esta proposição pretende antever momentos de crise e de endividamento do cliente.

e) Instituir política de capacitação e educação financeira aos clientes

Objetivo:

Oferta de cursos de capacitação de gestão financeira, educação financeira e cursos profissionalizantes para os clientes ativos, por meio de parcerias com instituições ofertantes.

Justificativa:

Esta proposta considera o fato de que a maior parte dos clientes entrevistados nunca participou de cursos de gestão financeira, apesar de possuírem interesse em se capacitar nessa área. Ainda, uma parcela considerável não registra os seus gastos e lucros, não separa o dinheiro da família e do empreendimento, e não consegue mensurar os impactos do microcrédito em outros aspectos de suas vidas que não seja o empreendimento. Considerando a falta de conhecimento e o desejo de se capacitar dos clientes, bem como a falha que se observou no acompanhamento por parte dos agentes, a importância da educação financeira para os clientes mostra-se essencial. A ampliação de acesso a conteúdos de capacitação também poderia ser disponibilizada on-line aos clientes cadastrados e interessados no material, por meio de cartilhas ou vídeos. Acresce-se, como desdobramento em potencial dessa proposta, a possibilidade de condicionar o deferimento de valores maiores nos empréstimos à participação nessas capacitações.

2.2 Política de relacionamento com o agente

Como resultado da pesquisa de campo, observou-se que os agentes de crédito são o elo entre o cliente e a IF. Assim, potencializar seu trabalho e reduzir a rotatividade dos agentes de crédito podem trazer benefícios não somente para o crescimento do negócio do cliente, como também para a rentabilidade e redução do risco para a instituição financeira.

Observou-se que dois pontos produzem frustração e causam limitação do trabalho desses profissionais: a forma como as metas são calculadas (especialmente nos casos da Movera e Caixa Crescer), o acúmulo de funções no trabalho com MPO e tarefas bancárias (agentes bancários) e o desconhecimento dos motivos que levam “bons pagadores” a não conseguirem crédito. Os desdobramentos dessas observações produziram a seguinte proposição:

a) Inscrição do “risco subjetivo” na análise da concessão

Objetivo:

Possibilidade de o agente de crédito inserir sua avaliação profissional para compor a análise da concessão, considerando o contato inicial e presencial ou o vínculo já construído com o cliente.

Justificativa:

Foi possível observar que os agentes de crédito que trabalham há mais tempo com clientes MPO construíram uma expertise para reconhecer o risco da inadimplência. Esta proposta consiste em possibilitar que esses profissionais contribuam com uma avaliação qualitativa do cliente, considerando e valorizando sua relação com a instituição financeira. Uma vez que poderá haver um reequilíbrio das metas, mantendo a busca pela redução da inadimplência, mas de maneira mais justa e equilibrada, o agente de crédito poderá trabalhar no sentido de potencializar os empreendimentos. Importante registrar que, para esses profissionais, um elemento de satisfação e positividade em relação ao trabalho realizado consiste no potencial de transformar e melhorar a vida das pessoas. Portanto, o elemento qualitativo precisa ser considerado na análise do perfil do cliente que receberá a concessão.

2.3 Gestão da informação pela instituição financeira

Foi observado que agentes de crédito e clientes se frustram por não saberem os motivos da não concessão ou do não aumento do valor do empréstimo. A assimetria no acesso à informação impede que sejam desenvolvidas estratégias de inclusão dos clientes e de melhoria do relacionamento daqueles que já possuem um vínculo com a IF. Além disso, foi observada pouca articulação entre IFs e políticas locais que também operam MPO e/ou atendem o mesmo público. A partir da observação desses resultados, foram formuladas as seguintes propostas:

a) Transparência dos critérios para concessão, renovação ou liberação do limite de crédito

Objetivo:

Tornar mais inteligível aos agentes e clientes os critérios para o deferimento ou não da concessão, renovação ou liberação de valores maiores dos empréstimos.

Justificativa:

O não acesso à informação compromete o vínculo cliente-agente-instituição. Reduzir as assimetrias possibilitará ganhos não somente para o cliente e seu empreendimento, mas também para a IF (possibilidade de redução das taxas de inadimplentes e aumento de contratos de empréstimo sólidos e seguros). Um ponto importante nesse eixo diz respeito ao sistema utilizado pelos bancos para análise e concessão do crédito.

Uma das angústias apontadas pelos agentes é a falta de acesso à informação a respeito da negativa do banco para a renovação de um cliente: o acesso a esse tipo de informação e a maneira como ela será repassada ao cliente devem ser

mais transparentes e fazer parte do processo de trabalho a ser implementado.

A exposição dos critérios pode favorecer o relacionamento entre agentes e clientes, já que a relação de confiança muitas vezes fica prejudicada quando o cliente não entende os motivos para uma concessão, a seu ver, muito baixa do MPO. Esse caso é ainda mais grave quando envolve clientes antigos já acostumados a obter o crédito e que porventura tenham redução do empréstimo ou não consigam renovar a operação.

Dessa forma, é premente a necessidade de simplificar o processo de análise do score dos clientes, pois não estão claros para os agentes os motivos da reprovação de vários clientes, muitos dos quais inclusive já acessaram o crédito por algumas vezes.

b) Criação de área específica para o MPO ou designação de funcionário nas agências bancárias

Objetivo:

Garantir que pelo menos um funcionário poderá se dedicar à prospecção, ao acompanhamento e à orientação para os clientes MPO.

Justificativa:

Em municípios onde a Movera e a Caixa Crescer não atuam, os agentes bancários apontam o acúmulo de funções no banco como um problema para divulgação, prospecção e acompanhamento do MPO. A designação de um funcionário, pelo menos, poderá potencializar os contratos e possibilitar o crescimento dos microempreendimentos e da melhoria da relação com o banco (redução do número de inadimplentes, aumento de contratos e rendimentos). Essa alteração possibilitará também a realização de visitas de campo pelos funcionários, com a comprovação da existência do negócio e acompanhamento posterior à concessão do crédito.

c) Divulgação e publicidade sobre o MPO e seus critérios

Objetivo:

Divulgar a existência do MPO, seus critérios de concessão e público-alvo.

Justificativa:

Clientes ativos e inativos acreditavam que não existia mais essa linha de crédito. O intuito é realizar maior divulgação da política pública e esclarecimentos para que a população saiba quem pode acessar o MPO e como operacionalizá-lo. Ações de propaganda direcionada ao público do Cadastro Único e PBF poderão esclarecer que não há impeditivo para tomada de crédito por beneficiários de políticas sociais, uma vez que foi observada em campo a necessidade de informar não apenas o público beneficiário, mas também as instituições que atuam na ponta em atendimento direto aos beneficiários, como os profissionais que atuam no registro do Cadastro Único do município.



CONCLUSÃO

Este relatório final da pesquisa qualitativa do MPO foi desenvolvido com o objetivo de consolidar em um documento técnico os principais resultados do estudo analítico dos perfis dos tomadores e agentes orientadores de microcrédito, bem como apresentar proposições para o aperfeiçoamento da política de microcrédito produtivo orientado no âmbito do Plano Progredir. Dessa forma, o estudo contemplou a percepção dos tomadores de microcrédito acerca dos impactos do MPO em suas vidas pessoais e no funcionamento do empreendimento. A pesquisa possibilitou, também, melhorar a forma de compreender a atuação e contribuição dos agentes de crédito, assim como o desenho institucional para o MPO do BB, CEF e BNB.

As variáveis que interferem no trabalho desenvolvido pelos agentes de crédito nos bancos e instituições parceiras (Inec, Caixa Crescer e Movera) foram um dos pontos de destaque dessa pesquisa. Em relação às instituições parceiras, destacam-se a rotina de trabalho dedicada ao MPO e a capacitação focada no trabalho de campo, proporcionando melhor relacionamento com os clientes. Entretanto, os agentes de crédito que atuam nessas instituições relatam como principais fatores desmotivadores a dificuldade de atingir metas, o elevado peso da parcela variável na remuneração, o medo da violência urbana nas áreas atendidas e os altos custos com deslocamento. A grande rotatividade das atividades relacionadas à oferta de produtos bancários, a falta de capacitação específica para o trabalho de campo e o grande fluxo de trabalho foram apontados pelos funcionários dos bancos como entraves para a operacionalização do MPO.

Como principais achados da pesquisa relacionados aos clientes, podemos colocar que, em sua maioria, não fazem o registro do seu fluxo de caixa, preferem ser autônomos, relataram possuir interesse em capacitações (gestão e educação financeira), utilizam os recursos do MPO mais para manter o empreendimento do que para aumentá-lo e sentem-se insatisfeitos por não conhecerem ou entenderem os critérios de concessão e renovação dos empréstimos.

Uma das dimensões de análise mais relevantes nesse estudo é a percepção de impacto do MPO na vida dos tomadores do empréstimo. Para tanto, foi questionado aos entrevistados se eles identificavam mudanças em suas vidas

e na sustentabilidade do negócio após o microcrédito. Pode-se considerar que essa modalidade de empréstimo é vista de maneira bastante positiva entre os empreendedores entrevistados. Contudo, o valor do empréstimo, considerado insuficiente por boa parte dos clientes, foi o principal motivo apontado para o baixo impacto nas suas vidas pessoais e no empreendimento.

Frente ao desconhecimento sobre gestão financeira e à escassez de tempo reportada pelos clientes, o acompanhamento dos agentes de crédito assume importância crucial para o sucesso da política e reconhecimento das dificuldades e potencialidades de cada empreendimento. Apesar disso, muitos dos clientes entrevistados declararam que o acompanhamento dos agentes se concentra na cobrança das parcelas e na operacionalização do crédito, não ocorrendo orientação quanto à gestão do empreendimento.

Dentro do contexto do acompanhamento dos clientes, podemos considerar que a autorização do acompanhamento via “o uso de tecnologias digitais e eletrônicas”, introduzida pela Lei nº 13.636, de 20 de março de 2018, se ajusta aos tempos atuais de exigências de urgência da informação, resposta instantânea e facilidade no contato, bem como diminui os custos necessários para a implementação dessa operação de crédito com potencial ganho de escala. Não obstante, essa estratégia deve atuar de modo complementar às formas tradicionais de acompanhamento para que não se desconfigure uma das principais características da metodologia de MPO: o vínculo entre cliente e agente para equalizar o acesso à informação e possibilitar o crescimento do empreendimento. A complementaridade das duas formas de orientação e acompanhamento se faz especialmente ressaltada pelo desafio de inclusão digital de públicos sem acesso frequente a alguns formatos de mídias.

Ao longo dos mais de 15 anos de implementação, o PNMPO foi inserido em um contexto de enfrentamento e combate à pobreza, de desenvolvimento regional e de promoção da autonomia financeira de uma população de baixa renda. Dessa forma, a apresentação das proposições de melhoria foi colocada neste estudo com intuito de avançar e melhorar a política de MPO já existente, no sentido de aumentar sua abrangência e impacto, sobretudo, para populações historicamente alijadas do acesso ao sistema financeiro (trabalhadores informais e de baixa renda, micro e pequenos empreendedores). A articulação entre os diferentes atores envolvidos no MPO (clientes, agentes, instituições financeiras e governo) pode acarretar a redução de custos e o compartilhamento de estratégias factíveis e bem sucedidas já implementadas em território nacional.



REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei no 11.110, 25 de abril de 2005. **Institui o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11110.htm>. Acesso em 15 mai. 2018.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. **Microcrédito para o público do Cadastro Único: uma análise prospectiva. Caderno de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, DF, n. 32, p. 27, 2018.

_____. Medida Provisória nº 802, 26 de setembro de 2017. **Dispõe sobre o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/progredir/legislacao/MP_802_de_26_09_2017institui%20a%20PNMPO%20DOU.pdf>. Acesso em 02 abr. 2018.

_____. Lei nº 13.636, 20 de março de 2018. **Dispõe sobre o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO); e revoga dispositivos das Leis nos 11.110, de 25 de abril de 2005, e 10.735, de 11 de setembro de 2003**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13636.htm>. Acesso em 02 abr. 2018.

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

GIBBS, Graham R. **Análise de dados qualitativos**. Porto Alegre: Kookman: Artmed, 2009.

GRECO, Simara Maria de Souza Silveira et al. **Pesquisa GEM2017: Global Entrepreneurship Monitor’ - empreendedorismo no Brasil: 2017**.

SOUZA, N. O. **Papel estratégico do agente de crédito para a sustentabilidade do Microcrédito Produtivo Orientado: o caso do CREDIAMIGO (BNB)”. Maceió, 2018.**



MINISTÉRIO DA
CIDADANIA



PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL