



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

THAIZ SILVEIRA BRAGA

**PROGRAMAS PÚBLICOS DE MICROCRÉDITO PRODUTIVO ORIENTADO:
UMA AVALIAÇÃO DA EFICÁCIA DO CREDIAMIGO PARA A INSERÇÃO DA
POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA DO SETOR INFORMAL NO MERCADO DE
CRÉDITO**

Salvador
2011

THAIZ SILVEIRA BRAGA

**PROGRAMAS PÚBLICOS DE MICROCRÉDITO PRODUTIVO ORIENTADO:
UMA AVALIAÇÃO DA EFICÁCIA DO CREDIAMIGO PARA A INSERÇÃO DA
POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA DO SETOR INFORMAL NO MERCADO DE
CRÉDITO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Genauto Carvalho de França Filho

Salvador
2011

Escola de Administração - UFBA

B813 Braga, Thaiz Silveira

Programas públicos de microcrédito produtivo orientado: uma avaliação da eficácia do CrediAmigo para inserção da população de baixa renda do setor informal no mercado de crédito / Thaiz Silveira Braga. – 2011.

169 f.

Orientador: Prof. Dr. Genauto Carvalho de França Filho.

Tese (doutorado) - Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, 2011.

1. Setor informal (Economia) – Política governamental.
2. Microfinanças. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. França Filho, Genauto Carvalho. III. Título.

CDD 332

THAIZ SILVEIRA BRAGA

**PROGRAMAS PÚBLICOS DE MICROCRÉDITO PRODUTIVO ORIENTADO:
UMA AVALIAÇÃO DA EFICÁCIA DO CREDIAMIGO PARA A INSERÇÃO DA
POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA DO SETOR INFORMAL NO MERCADO DE
CRÉDITO**

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Administração,
Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia;

Aprovada em 30 de agosto de 2011

Prof. Dr. Amilton José Moreto _____

Doutor em Desenvolvimento Econômico – UNICAMP
Universidade Estadual de Campinas

Profa. Dra. Ana Cláudia Farranha Santana _____

Doutora em Ciências Sociais - UNICAMP
Universidade de Brasília

Profa. Dra. Elsa Sousa Kraychete _____

Doutora em Administração - UFBA
Universidade Federal da Bahia

Profa. Dra. Rosana de Freitas Boullosa _____

Doutora em Políticas Públicas - Università IUAV di Venezia
Universidade Federal da Bahia

Prof. Dr. Genauto Carvalho de França Filho (orientador) _____

Doutor em Sociologia - Université de Paris VII
Universidade Federal da Bahia

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Genauto França, pela atenção e empenho no trabalho de orientação desta tese. A sua paciência e generosidade ao expor os desalinhos, bem como a sua confiança, foram fundamentais para a finalização deste trabalho.

Aos professores Ana Cláudia Farranha e Antônio Cruz, pela orientação e incentivo na banca de qualificação.

Ao Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, pelo apoio financeiro dado à pesquisa, por meio do programa de bolsa de pesquisa para doutorado.

Sou muito grata ao Banco do Nordeste do Brasil (BNB), principalmente aos especialistas Airton Saboya Valente Júnior e Marcelo Azevedo Teixeira, por terem proporcionado o acesso aos dados do Programa de Microcrédito Produtivo Orientado CrediAmigo.

Ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração (NPGA) da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia e aos seus professores e colaboradores, pelo apoio e orientação.

Expresso a minha gratidão à Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais (SEI) da Bahia, por ter proporcionado as condições necessárias para o desenvolvimento deste trabalho.

A Roberta Pimenta, pelo processamento dos microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE) e a Maria José Bacelar Guimarães que gentilmente aceitou a minha solicitação para realizar a revisão de linguagem e normalização desta tese.

Ao meu filho Gabriel, por tornar incalculável o valor da minha vida simplesmente por existir.

Agradeço a todas as mulheres – trabalhadoras (formais e informais), provedoras, esposas, mães, filhas, amigas, cidadãs –, com quem cruzei nesta longa jornada de quatro anos. As experiências dessas mulheres, compenetradas, preocupadíssimas com o próprio desempenho, encorajaram-me e convenceram-me de que, afinal, somos capazes de tudo em meio ao turbilhão de afazeres, inclusive de elaborar uma tese de doutorado.

Por fim, agradeço a minha mãe Waldélia, exemplo maior desta força e capacidade.

BRAGA, Thaiz Silveira. Programas públicos de microcrédito produtivo orientado: uma avaliação da eficácia do CrediAmigo para inserção da população de baixa renda do setor informal no mercado de crédito. 170f. il. 2011. Tese (Doutorado) – Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

RESUMO

O microcrédito constitui serviço de intermediação financeira destinado à população de baixa renda, permitindo-lhe acesso a financiamento e, conseqüentemente, ao desenvolvimento das suas atividades produtivas. As iniciativas de utilizar o microcrédito como instrumento de política pública de geração de emprego voltado para os pequenos produtores do setor informal de baixa renda no âmbito do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) caracterizam-se como objeto de interesse deste estudo. Busca-se avaliar o programa CrediAmigo do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), com vistas a identificar a eficácia deste para a inserção da população pobre do setor informal no mercado de crédito produtivo. Para a consecução deste objetivo geral é estimada a demanda potencial do microcrédito no Brasil por meio da construção de categorias de análise referentes às formas de inserção no setor informal. A base de dados utilizada é a Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para o ano de 2009. São apresentados o contexto e as diretrizes para a política pública direcionada ao setor informal, destacando-se a evolução da atividade de concessão de microcrédito aos produtores informais, através do PNMPO, com destaque para o programa CrediAmigo do BNB. Por fim, o programa CrediAmigo é avaliado quanto a adequação e cobertura do público efetivamente atendido com relação ao público alvo, capacidade de expansão dada a demanda potencial e combinação de instrumentos de apoio. A presente pesquisa é um trabalho de natureza descritiva, qualitativa e quantitativa de corte transversal com base em dados secundários, que utiliza a estratégia de estudo de caso. O estudo aponta para o baixo desempenho dos programas de microcrédito produtivo orientado diante dos desafios colocados para o desenvolvimento do segmento de microfinanças no Brasil, no que tange a inclusão social e econômica dos trabalhadores informais mais pobres no mercado de crédito produtivo.

Palavras-chave: Setor informal. Política pública. Microcrédito.

BRAGA, Thaiz Silveira. Public programs of productive microcredit: an evaluation of the effectiveness of CrediAmigo for insertion of low-income population from the informal sector at credit market. 170f. il. 2011. Thesis (PhD) – Center of Post Graduation in Administration, Administration School, Federal University of Bahia, Salvador, 2011.

ABSTRACT

The microcredit is a service of financial intermediation driven to the low income population, allowing them the access to financing and, consequently, the development of their productive activities. Initiatives of using microcredit as an instrument of public policy for employment generation focused on small producers of the low income informal sector under the National Program of Oriented Productive Microcredit (PNMPO) constitutes the object of interest in this study. It searches to evaluate the program CrediAmigo of the Bank of the Northeast of Brazil (BNB), in order to identify the effectiveness of this for the insertion of the poor population of the informal sector in the market of productive credit. For the achievement of this general objective is estimated the potential demand of microcredit in Brazil through the construction of categories of analysis related to the ways of insertion in the informal sector. The database used is the National Survey of Samples of Domicile (PNAD) from the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE), referred to the year 2009. It is presented the context and also the guidelines for the public policy driven to the informal sector, highlighting the evolution of the activity of microcredit provision to the informal producers, through the PNMPO, with emphasis to the CrediAmigo program of BNB. Finally, the CrediAmigo program is evaluated for adequacy and coverage of the public effectively attended with relation to the target people, expansion capacity given the potential demand and combination of support instruments. This research is a work of descriptive, qualitative and quantitative of transversal cut nature based on secondary data, which uses the strategy of case study. The study points to the low performance of the programs of oriented productive microcredit in face of the challenges placed to the development of the segment of microfinance in Brazil, with respect to the social and economic inclusion of more poor informal workers in the market of productive credit.

Key-words: Informal Sector. Public Policy. Microcredit.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 –	Ocupação Informal – Definição com base em Categorias Ocupacionais	37
Figura 2 –	Demanda Potencial de Microcrédito	42
Gráfico 1 –	Valor médio do empréstimo para clientes de microcrédito na América Latina e Caribe, segundo o país – 2009	47
Figura 3 –	Ciclo de subdesenvolvimento das atividades produtivas dos empreendedores de baixa renda do setor informal	54
Figura 4 –	Histórico do Microcrédito	81
Figura 5 –	Árvore do problema do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO)	115
Quadro 1 –	Componentes da avaliação de processo do Programa CrediAmigo	120
Figura 6 –	Etapas para concessão de crédito Programa CrediAmigo	122
Gráfico 2 –	Beneficiários do Programa CrediAmigo por sexo, faixas etárias, faixas de anos de estudo e faixas de renda na família – Nordeste, Minas Gerais e Distrito Federal – 2009	135

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Carteira e número de clientes de microcrédito na América Latina e Caribe, segundo o país – 2009	46
Tabela 2 – Penetração do microcrédito e do setor financeiro na América Latina e Caribe, segundo o país – 2009	48
Tabela 3 – Carteira de crédito e número de clientes ativos de microcrédito, segundo Instituições de Microfinanças (IMF) – Brasil – 2009	50
Tabela 4 – As 20 melhores IMF na América Latina e Caribe – 2009	51
Tabela 5 – As 20 IMF na América Latina e Caribe com maior Taxa de Penetração – 2009	52
Tabela 6 – População Total, População em Idade Ativa e População Economicamente Ativa, por sexo – Brasil – 2009	101
Tabela 7 – População ocupada na semana de referência no trabalho principal, segundo posição na ocupação – Brasil – 2009	102
Tabela 8 – Número de empregados permanentes ⁽¹⁾ , de um empregador, no mês de referência, no trabalho principal da semana de referência – Brasil – 2009	104
Tabela 9 – Ocupados por Conta Própria na semana de referência no trabalho principal, por sexo, cor ou raça, faixa etária e condição na família – Brasil, 2009	106
Tabela 10 – Ocupados por conta própria na semana de referência no trabalho principal, por faixa de anos de estudo – Brasil – 2009	107
Tabela 11 – Proporção de ocupados na semana de referência no trabalho principal, por faixas de rendimento de salário mínimo, segundo posição na ocupação – Brasil – 2009	108
Tabela 12 – Proporção de ocupados na semana de referência no trabalho principal, por quartis de renda, segundo posição na ocupação – Brasil – 2009	108
Tabela 13 – Proporção de ocupados por Conta própria na semana de referência, por local de estabelecimento do trabalho principal, segundo faixa de salário mínimo ⁽¹⁾ – Brasil – 2009	109
Tabela 14 – Proporção de ocupados por conta própria, por local de estabelecimento do trabalho principal, segundo quartil de renda – Brasil – 2009	110
Tabela 15 – Dados consolidados, Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado (PNMPO) – Brasil – 2005-2009	112
Tabela 16 – Clientes do Microcrédito Produtivo Orientado por sexo, situação jurídica, ramo de atividade econômica e finalidade do crédito – Brasil – 2009	112
Tabela 17 – Carteira realizada de Microcrédito Produtivo Orientado, por Estados – Brasil – 4 ^o trimestre de 2009	114

Tabela 18 – Trabalhadores por Conta Própria por tipo de atividade agrícola e não agrícola – Brasil e Nordeste – 2009	125
Tabela 19 – Demanda Potencial e Taxa de Penetração do microcrédito – Brasil e Nordeste – 2009	132

LISTA DE SIGLAS

AGI	Agente de Intermediação
Bacen	Banco Central do Brasil
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNB	Banco do Nordeste
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPB	Banco Popular do Brasil
Caged	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CDC	Crédito Direto ao Consumidor
Ceape	Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos
CEF	Caixa Econômica Federal
Cepal	Comissão Econômica para a América Latina
CGAP	<i>Consultative Group to Assist the Poorest</i> (Grupo Consultivo de Assistência aos mais Pobres)
CMN	Conselho Monetário Nacional
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMN	Conselho Monetário Nacional
Codefat	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
CP	Crédito pessoal
DIM	Depósitos Interfinanceiros vinculados a operações de Microfinanças
Ecinf	Economia Informal Urbana
EIU	<i>Economist Intelligence Unit</i> (União de Inteligência Econômica)
FAD	Fundo de Assistência ao Desempregado
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
Fenape	Federação Nacional de Apoio aos Pequenos Empreendimentos
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
Fomin	<i>Fondo Multilateral de Inversiones</i> (Fundo Multilateral de Investimentos)
IAF	Inter-American Foundation
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFO	Instituição Financeira
IMF	Instituições de Microfinanças
IMPO	Instituição de Microcrédito Produtivo Orientado
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social

Ipea	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento e Combate à Pobreza
MIX Market	<i>Microfinance Information Exchange Market</i>
MP	Medida Provisória
MPO	Microcrédito Produtivo Orientado
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organizações Não Governamentais
Oscip	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
Pasep	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PCPP	Programa de Crédito Produtivo e Popular
PDI	Programa de Desenvolvimento Institucional
PEA	População Economicamente Ativa
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PESD	Programa Economia Solidária em Desenvolvimento
PIA	População em Idade Ativa
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PLANFOR	Plano Nacional de Educação Profissional
PMC	Programa de Microcrédito
PME	Programa Mundial de Emprego
PME	Pesquisa Mensal de Emprego
PMT	Política de Mercado de Trabalho
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNMPO	Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado
PNQ	Plano Nacional de Qualificação
p.p.	ponto percentual
Prealc	Programa Regional de Emprego para a América Latina
Proemprego	Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador
Proger	Programas de Geração de Emprego e Renda
Pronaf	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
Sebrae	Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SCM	Sociedades de Crédito aos Microempreendedores
SPETR	Sistema Público de Emprego Trabalho e Renda
SFN	Sistema Financeiro Nacional
Sine	Sistema Nacional de Emprego
SM	Salário Mínimo
SPETR	Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda
TAC	Taxa para Abertura de Crédito
UNO	União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações
WWB	Women's World Bank

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	FORMAS DE ABORDAGEM E MENSURAÇÃO DO SETOR INFORMAL: UMA APROXIMAÇÃO DA DEMANDA POTENCIAL DE MICROCRÉDITO	21
2.1	HETEROGENEIDADE PRODUTIVA E O EXCEDENTE ESTRUTURAL DA MÃO DE OBRA	22
2.2	EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE SETOR INFORMAL E SUA OPERACIONALIZAÇÃO	26
2.2.1	Desafios para definição do setor informal e seus impactos na política pública	33
2.3	CRITÉRIOS PARA DETERMINAÇÃO DA DEMANDA POTENCIAL DE MICROCRÉDITO	37
3	LIMITAÇÕES DA OFERTA DE CRÉDITO PARA A POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA DO SETOR INFORMAL	43
3.1	OFERTA DE MICROCRÉDITO NA AMÉRICA LATINA E NO BRASIL	44
3.1.1	Instituições de microfinanças no Brasil: uma análise das agências internacionais	49
3.2	FALHAS DO MERCADO DE CRÉDITO: INADEQUAÇÃO ENTRE OFERTA E DEMANDA	54
3.2.1	Racionamento de crédito: a seleção adversa como resultado da assimetria de informações	55
3.2.2	Crédito para a população de baixa renda: entraves relacionados à seleção adversa, risco moral e custos de verificação	58
3.2.3	O aval solidário e outros mecanismos para o acesso ao mercado de crédito pela população de baixa renda	60
3.3	OFERTA DE MICROFINANÇAS: DIFERENÇAS DE CONCEITOS E METODOLOGIAS	64
3.3.1	Diferenças entre microfinanças e microcrédito	65
3.3.2	Definição de microcrédito produtivo orientado: a nova configuração das políticas públicas para a inclusão produtiva	66
4	AÇÕES DE POLÍTICA PÚBLICA PARA O SETOR INFORMAL: ACESSO AO CRÉDITO PARA A POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA	70
4.1	POLÍTICAS PARA O MERCADO DE TRABALHO: PRIMEIROS PASSOS PARA A CONSTITUIÇÃO DE UM SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO	70
4.1.1	Estruturação do Sistema Público de Emprego no Brasil	74
4.1.2	Constituição do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR): inclusão dos segmentos populacionais vulneráveis	78

4.2	EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOIO AO SETOR INFORMAL	80
4.2.1	Definição do marco legal das microfinanças no Brasil	86
4.2.2	Fases recentes da formulação de políticas públicas para o setor informal	92
5	DEMANDA POTENCIAL DE MICROCRÉDITO E DESCRIÇÃO DA OFERTA: O CASO DO CREDIAMIGO	99
5.1	CARACTERIZAÇÃO DA POPULAÇÃO EM IDADE ATIVA (PIA), POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA (PEA) E POPULAÇÃO OCUPADA: DA OCUPAÇÃO INFORMAL À DEMANDA POTENCIAL DE MICROCRÉDITO	100
5.1.1	Perfil do trabalhador por conta própria	104
5.1.2	Trabalhadores por conta própria de baixa renda: público-alvo da ação de política pública	107
5.2	OFERTA DE MICROCRÉDITO: PRINCIPAIS RESULTADOS DO PROGRAMA NACIONAL DE MICROCRÉDITO PRODUTIVO ORIENTADO (PNMPO)	111
5.3	AVALIAÇÃO DE UM PROGRAMA DE MICROCRÉDITO PRODUTIVO ORIENTADO: O CREDIAMIGO	116
5.3.1	O Programa CrediAmigo: caracterização geral	121
5.3.2	Público-alvo e cobertura	123
5.3.3	Metodologia de concessão de crédito	126
5.3.4	O CrediAmigo e o “ajuntamento” aos mais pobres: a metodologia do “Comunidade”	130
5.3.5	Principais resultados: público-alvo, cobertura, utilização de instrumentos alternativos	131
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	136
	REFERÊNCIAS	140
	APÊNDICE A - PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS (PNAD/IBGE) - BRASIL E NORDESTE, 2008/2009	156

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, 16,3 milhões de pessoas são consideradas extremamente pobres. Isto significa que 8,5% da população total vive com rendimento médio domiciliar *per capita* de até R\$ 70,00 (BRASIL, 2011). Entre aqueles que possuem um trabalho, 17,5 milhões, aproximadamente $\frac{1}{5}$ do total de ocupados, recebiam, em 2009, rendimento mensal de até meio salário mínimo (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010b). Esses números são indicativos de que, atualmente, a pobreza é a face mais expressiva da exclusão social, sendo sua persistência diretamente vinculada ao excedente estrutural da mão de obra e à precariedade das condições de inserção no mercado de trabalho nacional. Como resultado, junta-se à população desempregada, privada do atendimento de suas necessidades básicas, parte relevante de trabalhadores brasileiros considerados pobres.

Nesse contexto, fica evidente a necessidade de políticas públicas voltadas para a geração de emprego e renda e melhoria da qualidade das ocupações existentes como estratégia de combate à pobreza. As ações de ampliação da concessão de crédito aos trabalhadores autônomos e micro e pequenos empreendedores, assim como aquelas voltadas para fomentar as instituições de microfinanças, têm se destacado na agenda de políticas públicas dos governos, especialmente a partir da segunda metade dos anos 1990, como instrumentos capazes de promover a geração de um número significativo de ocupações. De fato, os últimos resultados da Pesquisa da Economia Informal Urbana (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2005) apontaram para aproximadamente 10,5 milhões de pequenas empresas não agrícolas no Brasil. Unidades produtivas com capacidade de criação de oportunidades ocupacionais têm sua atuação fortemente limitada em função da informalidade da atividade. Num contexto de elevada percepção do risco, altos custos operacionais de desenvolvimento da atividade de microfinanças e baixa capacitação das Instituições de Microfinanças (IMF), a dificuldade de acesso dos mais pobres a assistência financeira ou técnica resulta em níveis insuficientes de investimento e produtividade, diminuindo a capacidade de geração de ocupação e renda para o trabalhador do setor informal. Ademais, as políticas de apoio aos trabalhadores informais confundem-se, em muitos casos, com o fornecimento do crédito aos empresários de negócios formalizados e com acesso ao crédito tradicional, que operam valores superiores aos que são característicos das operações de microcrédito, para os quais outras metodologias creditícias são mais adequadas.

Nesse sentido, busca-se avaliar o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), instituído no âmbito do Sistema Público de Emprego Trabalho e Renda (SPETR) e voltado para os pequenos produtores do setor informal de baixa renda, por meio do CrediAmigo do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), sob o aspecto do atendimento da população mais pobre do setor informal. A iniciativa de utilizar o microcrédito como um dos instrumentos de política pública de geração de emprego e renda deve partir de um ponto comum, que é o fato de esse tipo de operação de crédito representar uma maneira de permitir o desenvolvimento dos empreendimentos econômicos de indivíduos que, dada a informalidade do negócio e a inexistência de garantias formais, não conseguem acessar crédito junto às instituições tradicionais do sistema financeiro. O público alvo do microcrédito deveria ser, portanto, predominantemente composto por donos de empreendimentos que realizam uma atividade econômica autônoma, informal, cuja orientação é voltada primordialmente para o sustento de sua família. Em suma, questiona-se: Qual a eficácia do programa de microcrédito produtivo orientado, CrediAmigo, para inserir no mercado de crédito formal parcelas da população de baixa renda do setor informal?

Parte-se dos pressupostos que os programas públicos de fornecimento de microcrédito produtivo orientado, capacitação do pequeno produtor ou de assistência técnica às unidades produtivas do setor informal apresentam deficiências de concepção, cuja origem encontra-se na controvérsia acerca do significado e da dimensão do setor informal. Como consequência, tem-se dificuldade de estabelecer o público alvo das operações de microcrédito. A limitação da oferta de crédito é o resultado mais imediato do conhecimento parcial e insuficiente do setor informal ou, mais especificamente, das reais necessidades dos clientes de baixa renda inseridos neste segmento. Esta inadequação da oferta de crédito resulta também na cobertura ineficiente dos programas públicos de crédito produtivo orientado. Adicionalmente, diante da diferenciação interna ao segmento informal, uma vez que a informalidade pode ser apreendida segundo situações bastante desiguais, os programas públicos de microcrédito produtivo e orientado são ineficazes, ao não estabelecerem foco para determinados segmentos de trabalhadores de baixa renda dentro do próprio setor informal. Por fim, a despeito da tentativa de agregar tecnologias sociais e financeiras inovadoras para atingir a demanda financeira dos mais pobres, os programas públicos voltados para os microempreendimentos ainda operam com uma série de exigências que excluem boa parte da população de baixa renda do setor informal e

desempregados. Esta inadequação da oferta de crédito impõe importantes limites aos programas públicos de microcrédito como instrumentos eficazes de redução da pobreza.

A proposição de instrumentos para avaliação dos serviços públicos de intermediação financeira direcionados para a população de baixa renda fornece preciosas informações acerca do foco dos programas de microcrédito e a prestação de serviços financeiros adequados para a população demandante do crédito. Por outro lado, a relevância da ocupação dos trabalhadores autônomos e dos pequenos negócios na configuração da estrutura ocupacional fazem do Brasil um espaço privilegiado para o estudo da promoção e implementação de programas de microcrédito. Em resumo, o presente estudo tem como objetivo principal fazer uma avaliação do programa público de microcrédito produtivo orientado CrediAmigo. A ênfase da análise estará na identificação da eficácia desse programa para a inserção da população de baixa renda do setor informal excluída do setor financeiro convencional no mercado de crédito. Para alcançar este objetivo, inicialmente, pretende-se estimar a demanda potencial do microcrédito por meio da construção de categorias de análise referentes às formas de inserção no setor informal. Em seguida, caracterizar as diretrizes para a política pública direcionada ao setor informal, especificamente a atividade de concessão de microcrédito aos produtores informais, através do PNMPO. Por fim, proceder a avaliação do programa CrediAmigo do BNB.

Quanto à metodologia, a presente pesquisa é um trabalho de natureza descritiva, que utiliza procedimentos técnicos qualitativos (pesquisa bibliográfica e avaliação documental) e quantitativos de corte transversal com base em dados secundários. Segundo a estratégia de estudo de caso, este trabalho está desenhado para possibilitar a avaliação do Programa de Microcrédito Produtivo Orientado, CrediAmigo do Banco do Nordeste do Brasil, responsável, em 2009, por 71% dos clientes do mercado de crédito produtivo orientado direcionado aos brasileiros residentes no meio urbano (BANCO DO NORDESTE, 2010; BRASIL, 2010b). Após o recorte do objeto de estudo, busca-se estimar a demanda potencial de microcrédito mediante uma quantificação do número de trabalhadores informais no Brasil, assim como proporcionar um conjunto de informações sobre as características da ocupação informal e dos microempreendimentos. A base de dados utilizada para a investigação é a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2009, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que abrange a população residente no Brasil. A quantificação do número de trabalhadores informais reflete uma aproximação da demanda potencial de microcrédito, permitida pelas variáveis disponíveis nos sistemas de informações existentes. Quanto ao tipo de avaliação e aos instrumentos escolhidos, a ênfase da análise estará na avaliação de

processo quanto à eficácia do programa, com base na matriz metodológica do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Serão avaliadas a adequação e cobertura do público efetivamente atendido com relação ao público alvo (setor informal: trabalhadores autônomos e microempreendedores de baixa renda), capacidade de expansão em relação à demanda potencial e combinação de instrumentos de apoio.

Para consecução do objetivo geral, este estudo está dividido em seis seções. Após esta introdução, a seção 2 apresenta o debate sobre a informalidade, mais especificamente, a evolução, as formas de abordagem e de mensuração do setor informal. No primeiro momento, são destacados os esforços interpretativos acerca da natureza desse segmento. Com base nas contribuições das teorias da corrente estruturalista do desenvolvimento econômico da América Latina, são apresentados os elementos para compreender a persistência de um amplo excedente estrutural de mão de obra em países atrasados ou subdesenvolvidos e o alargamento das formas precárias de ocupação. Em seguida, diante da constatação de que o processo de consolidação do mercado de trabalho capitalista, em determinadas regiões do mundo, é compatível com a geração de excedente permanente de força de trabalho, são abordadas as principais vertentes explicativas do setor informal. Destacam-se: o enfoque da Organização Internacional do Trabalho (OIT), extensão do pensamento da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) sobre a heterogeneidade estrutural da América Latina; e a abordagem baseada nas formas de organização da produção. Estas escolhas teóricas determinam importantes influências nos estudos empíricos sobre a informalidade com impactos relevantes em sua delimitação e posterior formulação de políticas públicas. Na última subseção é realizada a descrição da metodologia aplicada para a consecução da operacionalização do conceito de ocupação informal que, em concordância com as abordagens teóricas descritas ao longo da seção, é centrada no trabalho autônomo e na pequena produção. Esta tipologia é adotada com o objetivo de possibilitar a estimação da ocupação informal. Na busca de elementos para a formulação de políticas públicas, a quantificação e a caracterização da população ocupada nesse segmento são de grande relevância para que se alcance os resultados esperados. Considerando o período mais recente e as ações de política pública destinadas à ampliação do acesso dos trabalhadores informais aos serviços financeiros, interessa salientar que o conhecimento da heterogeneidade interna ao setor informal constitui instrumento essencial para a estimação da população alvo das ações do Estado ou, mais especificamente, da demanda potencial de microcrédito.

Logo depois, na seção 3, são examinados os serviços financeiros oferecidos aos trabalhadores do setor informal, e de que maneira são contornados os obstáculos colocados ao acesso da população de baixa renda ao crédito, seja para iniciar, seja para manter sua atividade produtiva. Neste sentido, o conteúdo desta seção é organizado como se segue. Na primeira subseção, as informações referentes à oferta de microfinanças na América Latina e sua comparação com os dados disponíveis para o Brasil informam sobre o nível de desenvolvimento do segmento no país. É realizada uma contextualização do ambiente relativo às condições de funcionamento das instituições de microfinanças com base nos principais indicadores disponibilizados pelas agências internacionais de acompanhamento das microfinanças no mundo. Quando investigado o quadro das IMF brasileiras, destaque especial é dado ao Programa CrediAmigo do BNB, em função da escala de operação e tecnologia utilizada. Na sequência, os principais entraves verificados para o desenvolvimento das microfinanças no Brasil são descritos. Desta forma, uma vez que o acesso ao crédito é colocado em evidência como instrumento capaz de diminuir a exclusão social, são analisadas as falhas inerentes ao mercado de crédito tradicional, quais sejam: assimetria de informações, percepção elevada de risco, não existência de garantias reais e elevados custos operacionais, elementos determinantes do baixo índice de utilização do crédito pelos trabalhadores mais pobres do setor informal. Na última parte, as distintas características, percepções e motivações dos serviços proporcionados à população de baixa renda pelo segmento das microfinanças são detalhadas, seguidas por uma apresentação da delimitação do conceito de microcrédito utilizado neste estudo. Este conceito será particularmente útil na identificação e avaliação das ações de política pública de acesso ao microcrédito produtivo orientado para os segmentos mais vulneráveis da população.

Na seção 4, como ponto de partida, é realizada uma recuperação histórica da elaboração das principais políticas brasileiras de emprego, trabalho e renda no âmbito federal. Pretende-se introduzir o debate sobre a valorização das políticas públicas no campo do mercado de trabalho no Brasil e sua repercussão na articulação do sistema público de trabalho e renda. Se, por um lado, o objetivo é entender a arquitetura de programas e ações governamentais na área de trabalho e renda, por outro, busca-se apresentar a fragilidade do sistema público na inclusão dos segmentos dos trabalhadores informais, com limitações importantes no alargamento da concepção de proteção ao trabalhador. Trilhar este caminho é necessário, na medida em que permite acompanhar os movimentos de ampliação das ações do poder público para além do trabalho assalariado. O reconhecimento da diversidade social e

econômica da População Economicamente Ativa (PEA) faz com que o Estado busque envidar esforços para a inserção produtiva dos trabalhadores informais, no intuito de que parte desta força de trabalho, não absorvida no mercado de trabalho formal, encontre outras oportunidades de ocupação e renda. Finalmente, em razão da heterogeneidade e precariedade do mercado de trabalho nacional, o Estado brasileiro vai utilizar, como um dos instrumentos para tratar as questões do desemprego e da exclusão social, a “democratização” do acesso ao crédito e serviços financeiros, dirigidos prioritariamente às camadas da população mais pobre. Desta forma, na última subseção é analisada a trajetória da criação de programas de microcrédito produtivo orientado no Brasil em uma perspectiva de minimização da pobreza, por meio da ampliação das oportunidades para os trabalhadores inseridos no setor informal.

Por fim, na seção 5, é estimada a demanda potencial do microcrédito no Brasil, permitida pela quantificação do número de trabalhadores de baixa renda do setor informal e viabilizada pela construção de categorias de análise referentes às formas de inserção nesse segmento com base nos dados da PNAD/IBGE de 2009. Proporcionar um conjunto de informações sobre a dimensão e as características da ocupação informal e dos pequenos negócios visa subsidiar a avaliação das ações de política pública, mais especificamente das atividades de microcrédito produtivo orientado, direcionadas ao setor informal. Parte-se da hipótese de que dimensionar a realidade sobre a qual se pretende intervir já é parte da avaliação. Em seguida é caracterizada a atividade de concessão de microcrédito aos produtores informais excluídos do setor financeiro convencional. A oferta de microcrédito produtivo referenciada na metodologia do PNMPO é apresentada em linhas gerais, como introdução à avaliação do Programa CrediAmigo. São consideradas as seguintes variáveis: foco do programa, cobertura e estratégias de expansão, combinação de instrumentos de acesso ao crédito e assessoria ao empreendimento, adequados à população pobre.

Na seção 6 são sumariados os principais achados deste estudo, ressaltados aqueles referentes ao baixo desempenho dos programas de microcrédito produtivo orientado, diante dos desafios colocados para o desenvolvimento do segmento de microfinanças no Brasil.

2 FORMAS DE ABORDAGEM E MENSURAÇÃO DO SETOR INFORMAL: UMA APROXIMAÇÃO DA DEMANDA POTENCIAL DE MICROCRÉDITO

Em pleno século XXI, a precariedade das condições de inserção dos trabalhadores brasileiros no mercado de trabalho, configurada nas diferentes formas de informalização, tem desafiado a compreensão das possibilidades da modernização econômica, especialmente no que concerne à organização e regulação do trabalho. Nas últimas décadas, a manutenção dos elevados níveis de pobreza e desigualdade na distribuição de renda vem preocupando as autoridades governamentais que cuidam dos problemas do mundo do trabalho. Neste cenário, a ação governamental tem-se orientado para fortalecer as camadas da população excluídas das atividades integradas ao segmento moderno da economia.

O Estado, enquanto motor do desenvolvimento, está diante da necessidade de melhorar a qualidade da inserção dos trabalhadores pobres localizados no setor informal, uma questão de política para a qual devem ser pensadas ações de políticas públicas. No período recente, assiste-se, no Brasil, à valorização das ações governamentais de apoio ao setor informal. Embora estas sejam muito amplas e bastante heterogêneas, nos anos 1990, uma das respostas da política pública para esse segmento foi buscar formas de remover os obstáculos ao desenvolvimento das atividades produtivas dos trabalhadores autônomos e dos micro e pequenos empreendedores, promovendo o acesso às linhas de crédito, oferta de diferentes tipos de treinamento gerencial e, em determinados casos, criando regimes fiscais especiais. O microcrédito é, então, alçado à categoria de instrumento de política pública, com o objetivo de combater a pobreza por meio da geração de emprego e renda.

Tendo em vista que a oferta de microcrédito deva partir de um ponto inicial – conhecimento do número e características dos trabalhadores informais de baixa renda –, nesta seção serão apresentadas as bases conceituais para a estimação da demanda potencial do microcrédito, mediante a quantificação do número de microempreendedores informais de baixa renda no Brasil, possibilitada pela construção de categorias de análise referentes às formas de inserção no setor informal. Para alcançar esse resultado, na primeira seção, serão apresentadas a evolução e as formas de abordagem e de mensuração do setor informal. O objetivo é recompor o processo pelo qual surge o conceito de setor informal, acompanhando as mudanças na natureza desse segmento com base nas contribuições das teorias do desenvolvimento econômico da América Latina, notadamente aquelas ligadas à corrente

estruturalista. Em seguida serão identificadas as categorias de inserção produtiva possibilitadas pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE, com vistas à operacionalização do conceito de ocupação informal. Por fim, a elaboração do modelo teórico para levantamento da demanda potencial de microcrédito tomará como base as escolhas realizadas nas seções anteriores.

2.1 HETEROGENEIDADE PRODUTIVA E O EXCEDENTE ESTRUTURAL DA MÃO DE OBRA

Os esforços interpretativos acerca das possibilidades de desenvolvimento do capitalismo na América Latina produziram um intenso debate sobre as limitações existentes no processo de desenvolvimento dos países considerados periféricos e a reprodução de um conjunto de formas de atividades não integradas ao segmento moderno da economia, genericamente identificadas como setor informal.

No âmbito da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), inicialmente, as posições otimistas acerca das possibilidades de desenvolvimento do capitalismo em países do terceiro mundo prescreviam o crescimento industrial e a modernização da agricultura como as únicas vias possíveis para o processo de integração da estrutura econômica. Nos marcos das teses desenvolvimentista, as atividades tradicionais e as relações de produção derivadas tenderiam, portanto, a perder importância (DEDECCA; FERREIRA, 1990).

A visão cepalina vem confrontar a teoria do comércio internacional mais difundida e aceita nos círculos conservadores¹ da época. Entre esses, a tradição clássica apontava a especialização na produção de bens de menor custo comparativo como o caminho mais rápido para a maximização da produção, da renda e do bem-estar social entre os países participantes da troca de excedentes no mercado internacional. Entretanto, como apresentado por Prebisch (2000, p. 71-72):

Segundo essa premissa, o fruto do progresso técnico tende a se distribuir de maneira equitativa por toda a coletividade, seja através da queda dos preços, seja através do aumento correspondente da renda. Mediante o intercâmbio internacional, os países de produção primária conseguem sua parte desse fruto. Sendo assim, não precisam industrializar-se. Ao contrário, sua menor eficiência os fariam perderem irremediavelmente os benefícios clássicos do intercâmbio.

¹ A teoria do comércio internacional, também intitulada teoria das vantagens comparativas, é sumariada em Katz (1986).

A falha desta premissa consiste em ela atribuir um caráter geral àquilo que, em si mesmo, é muito circunscrito. Se por coletividade entende-se tão somente o conjunto dos grandes países industrializados, é verdade que o fruto do progresso técnico distribuiu-se gradativamente entre todos os grupos e classes sociais. Todavia, se o conceito de coletividade também é estendido à periferia da economia mundial, essa generalização passa a carregar em si um grave erro. Os imensos benefícios do desenvolvimento da produtividade não chegaram à periferia numa medida comparável àquela que logrou desfrutar a população desses grandes países. Daí as acentuadíssimas diferenças nos padrões de vida das massas destes e daquela, assim como as notórias discrepâncias entre as suas respectivas forças de capitalização, uma vez que a massa de poupança depende do aumento da produtividade.

O insucesso das experiências conservadoras e da tendência à deterioração dos termos de troca, configurada nas crescentes transferências de recursos dos países periféricos para os países centrais, além do agravamento da pobreza e subdesenvolvimento daqueles, levou a Cepal concluir que a divisão internacional do trabalho prevalecente era inconveniente para a periferia. Na divisão internacional do trabalho, as economias atrasadas estavam perdendo recursos que já eram escassos nas trocas, ao mesmo tempo em que tinham o ritmo de suas economias definidos externamente.² Conforme Katz (1986), a solução vislumbrada pela Cepal era, então, uma vigorosa industrialização dos países periféricos (industrialização com substituição de importações), o que possibilitaria, além da quebra dos mecanismos de espoliação no comércio internacional, a endogeneização da determinação do nível de atividade econômica nessas sociedades, até então completamente à mercê das flutuações da demanda externa de produtos agrícolas. Em suma, o crescimento industrial era identificado como o único meio capaz de reverter a tendência de deterioração dos termos de troca entre os países periféricos e centrais. De acordo com Prebisch (2000), a industrialização era o instrumento mais eficaz para que os países pertencentes à periferia pudessem captar uma parte do fruto do progresso técnico para, assim, elevar o padrão de vida das massas.

Adicionalmente, os autores cepalinos chamavam atenção para o fato de que o desenvolvimento nas condições da periferia latino-americana se consubstanciaria em um processo inédito, dadas as especificidades da região, cabendo esperar resultados distintos daqueles verificados nos países do centro.

Sobre o processo de crescimento, emprego e distribuição de renda na periferia, Bielschowsky (2000, p. 22) argumenta:

[...] a estrutura socioeconômica periférica determina um modo próprio de industrializar, introduzir progresso técnico e crescer, e um modo próprio de absorver a força de trabalho e distribuir a renda. Ou seja, em suas características centrais, o

² As argumentações desenvolvidas pela Cepal podem ser encontradas em: Bielschowsky (2000), Fagundes (1992), Katz (1986), Pinto (2000) e Prebisch (2000).

processo de crescimento, emprego e distribuição de renda na periferia seria distinto do que ocorre nos países centrais. As diferenças devem ser encontradas no fato de que as economias periféricas possuem uma estrutura pouco diversificada e tecnologicamente heterogênea, que contrasta com o quadro encontrado na situação dos países centrais. Nestes o aparelho produtivo é diversificado, tem produtividade homogênea ao longo de toda a sua extensão e tem mecanismos de criação e difusão tecnológica e de transmissão social de seus frutos inexistentes na periferia.

Embora os autores cepalinos alertassem para “[...] as especificidades do processo de crescimento nas circunstâncias estruturais e periféricas dos países da América Latina” (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 22), implicitamente, esta concepção supunha, com o processo de desenvolvimento industrial, a repetição, nas nações atrasadas, da mesma trajetória seguida pelos países de industrialização clássica, ou seja, a configuração do mesmo padrão de relações de trabalho. Como ressalta Fagundes (1992), de acordo com essa formulação teórica, que perdurou até os anos 1950, a origem do desemprego e da pobreza estaria na incipiência da industrialização, de modo que o crescimento industrial era colocado no cerne das preocupações com o desenvolvimento, enquanto o emprego era tratado como questão secundária, de solução derivada.

No fundo, com diferentes conceitos e maneiras de formular a questão, todos [pensadores da CEPAL, nos anos 1950] colocavam a mesma mensagem central, a da necessidade de realizar políticas de industrialização como forma de superar o subdesenvolvimento e a pobreza. (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 25).

A despeito dos esforços desenvolvimentistas, o que se configurou, no entanto, foi a reprodução de uma estrutura produtiva marcada pela convivência de formas modernas de produção com formas atrasadas, acirrando o debate sobre o padrão de desenvolvimento dos países considerados periféricos *vis-à-vis* as economias avançadas do capitalismo internacional. A estratégia de desenvolvimento mostrava-se incapaz de generalizar os frutos do progresso oriundos de um estilo de industrialização que, ao restringir a modernização a alguns setores econômicos, manteve à margem dos setores econômicos dinâmicos uma parcela significativa da população. Conforme citado em Bielschowsky (2000, p. 43), para Aníbal Pinto³ “[...] a industrialização não eliminava a heterogeneidade estrutural, apenas modificava seu formato”.

Já a partir do início da década de 1960, o descompasso entre as taxas de crescimento da produção industrial e do emprego, diante do contínuo incremento da oferta de trabalho na zona urbana, deixa patente o agravamento dos níveis de pobreza e miséria, bem como a

³ PINTO, A. Natureza e implicações da “heterogeneidade estrutural” da América Latina. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). **Cinquenta anos de pensamento da Cepal**. Rio de Janeiro; São Paulo: Record, 2000. v. 2. p. 567-588.

falência do modelo de interpretação adotado até final dos anos 1950. O insucesso das experiências de industrialização da periferia, no que concerne à geração de emprego, enseja intensos esforços na apreensão do fenômeno da exclusão.

O insucesso das experiências de industrialização e do incremento da oferta de trabalho na zona urbana fez surgir novas abordagens para a explicação da heterogeneidade produtiva e ocupacional das economias atrasadas.⁴ Mais especificamente, a heterogeneidade do emprego é abordada com base nas características históricas do processo de industrialização retardatário. Dentro dessa perspectiva, para a Cepal, a forma como se manifestaram os problemas do emprego passou a estar associada às especificidades da estrutura produtiva das economias periféricas – natureza do progresso técnico, estruturas de distribuição de renda, dinâmica demográfica (BIELSCHOWSKY, 2000; PINTO, 2000). Para Pinto (2000, p. 571):

À luz das mudanças trazidas pela industrialização, podemos decompor a estrutura produtiva da América Latina em três camadas [...] Por um lado temos a chamada camada “primitiva” cujos níveis de produtividade e renda *per capita* são provavelmente semelhantes (e, às vezes, inferiores) aos que predominam na economia colonial e, em alguns casos, na pré-colombiana. No extremo oposto, temos um “polo moderno”, composto pelas atividades de exportação, industriais e de serviços, que funcionam com níveis de produtividade semelhantes às médias das economias desenvolvidas; e existe, por último, a camada “intermediária”, que corresponde mais de perto, de certa maneira, à produtividade média do sistema nacional.

Baltar (1985), ao analisar a heterogeneidade da estrutura produtiva nas economias atrasadas, afirma que estas apresentavam tanto um pequeno grau de diversificação e integração vertical quanto uma heterogeneidade estrutural, dada pela incorporação desigual do progresso técnico pelos diversos setores econômicos. Desta forma, o ritmo de acumulação de capital mostrou-se insuficiente, embora rápido, explicando, em última instância, a não

⁴ Sem querer reproduzir as discussões que marcaram as primeiras controvérsias e os debates sobre as causas do desenvolvimento desigual, a busca de uma explicação para este fenômeno dá lugar a um vasto leque de interpretações, em que, de comum, se pode encontrar o reconhecimento mais ou menos explícito de uma especificidade do mercado de trabalho das economias periféricas. A ideia básica que qualifica a investigação é a constatação de que, nos países centrais, o desenvolvimento da produção capitalista tendeu a provocar uma crescente integração e homogeneização do mercado de trabalho, enquanto, nos países periféricos, o desenvolvimento do capitalismo mantém e até mesmo aprofunda uma heterogeneidade do emprego. Inicialmente, os conceitos marxistas de superpopulação relativa e exército industrial de reserva são utilizados para explicar a manutenção de segmentos não empresariais de produção de bens e serviços, de baixo nível tecnológico, baixa produtividade e rendimentos irregulares. Conforme esta vertente teórica, a manutenção de excedentes de mão de obra configurar-se-ia em um movimento típico da própria expansão da produção capitalista, no qual, nos momentos de desaceleração do crescimento, a população sobrando se refugiaria em diferentes estratégias de sobrevivência, enquanto, na expansão, tal excedente populacional garantiria o suprimento de trabalhadores, permitindo a intensificação da acumulação. A vertente neoclássica, por sua vez, atribuiu à dicotomia existente à inadequação das tecnologias empregadas frente à disponibilidade de fatores produtivos; e às imperfeições do mercado determinadas pelas intervenções dos governos e sindicatos, bem como pela assimetria de informações. Para maiores detalhes, cf. Baltar (1985).

absorção pelo mercado de trabalho de uma força de trabalho que se mostrou excedentária. Admite-se, dessa forma, que a consolidação de um mercado de trabalho capitalista faz-se acompanhar da geração de excedente permanente de população.

Diante desse raciocínio e da falha dos modelos desenvolvimentistas, a questão do emprego ganhou relevância, surgindo a discussão de que o crescimento deveria combinar-se com políticas diretamente dirigidas aos segmentos menos protegidos da sociedade.

2.2 EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE SETOR INFORMAL E SUA OPERACIONALIZAÇÃO

A associação entre precariedade da inserção no mercado de trabalho e a situação de extrema pobreza vigente nos países periféricos determinaram o lançamento do Programa Mundial de Emprego (PME) da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que vem a se concretizar a partir de 1969, pelo envio de missões para analisar a natureza e a extensão dos problemas de emprego em países do terceiro mundo. Com o objetivo principal de propor estudos sobre estratégias de desenvolvimento econômico que possibilitassem a criação de empregos, e a preocupação com a identificação das formas camufladas de desemprego nas economias atrasadas, um marco importante da atuação do PME foi a definição da natureza e a magnitude do problema ocupacional, recorrendo aos conceitos de desemprego e subemprego em suas diversas variantes (FAGUNDES, 1992).

Assim, a expressão setor informal foi utilizada pela primeira vez em um trabalho da OIT sobre o Emprego e a Renda Urbana no Gana, apresentado por Keith Hart em uma conferência sobre desemprego urbano na África, em 1971 (CACCIAMALI, 1983). Nos primeiros estudos da OIT,⁵ o conceito de setor informal aparece reportando-se à forma de organização da produção, cuja unidade de análise é o estabelecimento produtivo, ao mesmo tempo em que o núcleo para a classificação dos setores formal e informal constitui-se no emprego assalariado e a auto-ocupação, respectivamente. Ao longo desses estudos, passa-se a trabalhar com dois setores básicos, em oposição aos segmentos moderno e tradicional, representantes daquilo que foi classificado por Cacciamali (1983) como o novo dualismo: formal, que, pelo lado da oferta, gera ocupações em empresas organizadas; e informal, que,

⁵ Destacam-se os trabalhos da OIT: Programa Regional de Emprego para a América Latina (Prealc): Colômbia (1970), Gana e Sri Lanka (1971), Quênia e Costa Rica (1972), Iran, Filipinas, Paraguai, São Domingos e Nicarágua (1973), México, São Salvador e Panamá (1974). (CACCIAMALI, 1983).

por sua vez, está relacionado à pobreza e às atividades de baixo nível de produtividade, para trabalhadores independentes ou por conta própria, e para empresas muito pequenas não organizadas institucionalmente. As ideias básicas que qualificam essas afirmações são apresentadas no estudo sobre o Quênia (CACCIAMALI, 1983).

Os primeiros estudos sobre a heterogeneidade ocupacional possibilitaram que a expressão setor informal fosse rapidamente divulgada⁶. A maioria dos estudos, porém, objetivando a operacionalização do conceito com vistas à aplicabilidade empírica, e em função da preocupação com os aspectos descritivos e dimensionais relativos ao setor, estabelecem delimitações da informalidade com base em elementos os mais diversos possíveis (renda, produtividade, tamanho da empresa, regularidade da atividade), cuja principal característica é a imprecisão na definição do objeto de estudo.⁷

A incorporação da ideia de setor informal na América Latina aparece nos trabalhos desenvolvidos na primeira metade dos anos 1970, com base no Programa Regional de Emprego para a América Latina e Caribe (Prealc), constituído pela OIT como parte do PME. O pensamento do Prealc sobre como se manifesta a falta de emprego em países atrasados tem como procedência os trabalhos clássicos da OIT sobre a situação econômica do Quênia e Gana (TOMAZINI, 1995).

Nesses estudos também são conservadas as premissas iniciais, agregando à abordagem a intenção de fortalecimento do setor informal urbano como alternativa à alocação do excedente de mão de obra. É depois do Prealc que a política de apoio ao setor informal populariza-se na América Latina como forma de superar a pobreza e integrar econômica e socialmente os setores marginalizados da população.

No âmbito do Prealc, a explicação para o processo que gera a subutilização da força de trabalho na América Latina dá-se pela associação entre pobreza, movimentos migratórios, padrão tecnológico da industrialização tardia e extensão da heterogeneidade da estrutura produtiva. Mais precisamente, a conjunção da dinâmica dos fluxos migratórios e da incapacidade do setor moderno da economia de gerar oportunidades ocupacionais no ritmo

⁶ A delimitação teórica da definição e natureza do setor informal e suas relações com o conjunto da economia são apresentadas em dois estudos clássicos da OIT sobre Emprego e Renda no Gana e no Quênia (CACCIAMALI, 1983; TOMAZINI, 1995).

⁷ Segundo Guergil (1988), nos primeiros estudos da OIT, o ponto de partida para a conceituação do setor informal é seu caráter essencialmente residual, definido em contraposição às atividades desenvolvidas no setor formal e mediante uma gama de características observadas empiricamente. O autor destaca ainda que, em virtude do seu caráter residual, o conceito de setor informal torna-se amplo o bastante para inviabilizar sua operacionalização.

exigido para absorver a população ativa urbana determina a criação de estratégias de sobrevivência relacionadas a atividades de baixo nível de produtividade, lócus da inserção da força de trabalho não absorvida no setor formal. Na delimitação teórica que surge dos estudos realizados pela OIT, o setor informal é resultado do excedente estrutural de mão de obra,⁸ configurando-se na única alternativa de alocação dessa parcela da população em idade ativa. Nesse sentido, o setor informal está implicitamente colocado como um setor de ajuste para as economias em que o processo de desenvolvimento econômico envolve um crescimento heterogêneo e limitado (TOMAZINI, 1995).

Posteriormente o Prealc avançou com relação à visão dualista da ocupação formal-informal, destacando os vínculos de complementaridade entre os dois setores. Continua implícita, no entanto, a ideia de que o setor informal tende a desaparecer à medida que a economia se diversifica, já que ele é dedicado apenas às camadas marginais da população. A visão por trás dessa afirmação é a de que o setor informal é complementar (funcional) ao setor formal, e devido a essa complementaridade, a tendência a sua redução frente ao avanço progressivo da economia formal não poderia ser revertida. Desta forma, ainda se mantém como traços definitórios do setor informal o baixo estoque de capital, a reduzida capacitação da mão de obra nele inserida, e a facilidade de entrada, uma vez que se conserva a tese central de que o setor informal constitui-se apenas no lócus da inserção da força de trabalho não absorvida no setor formal. Face a essas crenças, as expectativas em relação ao setor informal eram de sua “involução” diante das possibilidades de homogeneização da estrutura produtiva.

A evolução do conceito permite que algumas características do setor informal sejam minimizadas ou redefinidas. Diversos autores destacam a existência da diversidade na estrutura e na dinâmica de funcionamento entre as formas de organização da estrutura produtiva, coexistindo dois espaços de reprodução da força de trabalho, ainda que integrados pela participação no mesmo mercado, no qual são desenvolvidas ações, tanto de complementaridade quanto de competição (CACCIAMALI, 1983; SOUZA, P., 1980; TOKMAN, 1978). Esta visão de heterogeneidade permite conceber a possibilidade de certas atividades informais serem competitivas em relação às mesmas atividades formais, constituindo-se até mesmo em alternativa de emprego ao setor formal, o que viabilizaria

⁸ Como ressaltado anteriormente, o setor informal é resultado do excedente estrutural de mão de obra, determinado por características particulares do processo de acumulação do capital. Ao contrário das atividades formais privadas, a expansão dos negócios informais não é função das decisões de investimento, mas da existência de uma população sobrando. Cacciamali (1983, p. 34), em sua tese de doutorado, relativiza esta questão, ao afirmar: “[...] a produção informal é antes determinada pelo espaço econômico permissível pela dinâmica produtiva do capital do que pelo excedente de mão de obra.”

políticas voltadas para sua organização e seu desenvolvimento, rompendo com a visão dualista da ocupação. Desta forma, as proposições sugeridas afastam-se do enfoque inicial da OIT.

Nos anos 1980, vários postulados da visão original da OIT/Prealc foram revisados. Neste sentido, criticavam-se as abordagens que associavam o setor informal com baixa renda ou com atividades não regulamentadas e sustentava-se que:

- a) o setor informal deve ser relacionado com a forma de participação dos indivíduos na produção;
- b) a informalidade deve ser entendida como uma forma de organização dinâmica que se insere e molda-se aos movimentos da produção capitalista, tornando-se flexível e permeável, adaptando-se às condições gerais da economia;
- c) a associação entre pobreza e setor informal é prejudicada pela heterogeneidade do setor;
- d) a facilidade de entrada não é condição geral das atividades não capitalistas; as barreiras à entrada podem ser significativas (CACCIAMALI, 1983; SOUZA, P., 1980).

Estas proposições rompem com a concepção dual de mercado de trabalho, na medida em que passa a conceber que o setor informal é resultado do movimento econômico realizado pelo setor formal, subordinando as atividades informais. A definição do setor informal deixa também de ser a facilidade de entrada e passa a ser as características da organização produtiva, o que significa uma completa reformulação do conceito de setor informal, visto que este não é mais suficientemente elástico para absorver o excedente de mão de obra que não consegue empregar-se no setor formal, ao mesmo tempo em que o reconhecimento da heterogeneidade interna ao setor invalida a hipótese de que apenas as pessoas mais pobres sejam seus únicos ocupantes.

No que diz respeito à operacionalização do conceito de setor informal, frente às situações concretas de inserção, o trabalho realizado por P. Souza (1980) distingue dois subconjuntos de atividades: as formas de organização mercantis simples (empresas familiares, trabalhadores autônomos e empregados domésticos); e as “quase-empresas capitalistas”. Estas apresentam semelhanças com as empresas familiares, tendo como principal diferença a utilização permanente de trabalho assalariado, embora frequentemente o próprio patrão esteja envolvido no processo produtivo e seu comportamento empresarial não possa ser totalmente assimilado ao de empresas capitalistas. Destaca-se que a taxa de

lucro não é a variável-chave de funcionamento da empresa, sendo mais importante o rendimento total do empresário.

O tratamento de Cacciamali (1983, p. 27-28) para essas questões permite qualificar o setor informal com base em quatro elementos essenciais:

- a) como forma de organização da produção subordinada às leis gerais do desenvolvimento capitalista, mediado pelas especificidades do processo de desenvolvimento econômico de cada país ou região;
- b) como forma particular de organização da produção, e do trabalho, com características próprias, na qual o produtor direto também é o proprietário dos meios de produção;
- c) como forma de organização produtiva intersticial e subordinada aos movimentos da produção capitalista;
- d) e finalmente, o corte do setor informal não tem necessariamente associação com o baixo nível de renda ou pobreza.

Acompanhando a crescente concordância em aplicar o critério de formas de participação na produção como traço distintivo básico da segmentação formal/informal, a OIT estabelece o corte analítico para a classificação e operacionalização estatística do setor informal com base nas formas pelas quais os indivíduos encontram-se integrados à produção, obedecendo aos seguintes elementos distintivos da organização da atividade produtiva:

- a) para delimitar o âmbito do setor informal o ponto de partida é a unidade econômica, entendida como unidade de produção,⁹ e não o trabalhador individual ou a ocupação por ele exercida;
- b) fazem parte do setor informal as unidades econômicas não agrícolas que produzem bens e serviços com o principal objetivo de gerar emprego e rendimento para as pessoas envolvidas, sendo excluídas aquelas unidades engajadas apenas na produção de bens e serviços para autoconsumo;
- c) as unidades do setor informal caracterizam-se pela produção em pequena escala, baixo nível de organização e pela quase inexistência de separação entre capital e trabalho, como fatores de produção;¹⁰

⁹ A OIT, desde a década de 1920, vem desenvolvendo recomendações para a coleta e sistematização de informações sobre mercado de trabalho. Na 11ª Conferência da OIT, em 1966, diante das intensas discussões sobre subutilização da mão de obra nos países em desenvolvimento, foi elaborada uma recomendação relativa ao cálculo de subemprego. A 13ª Conferência, realizada em 1982, pretendeu dar continuidade aos avanços metodológicos na área de identificação e mensuração do setor informal. Nas Conferências posteriores, realizadas em 1993 e 1997, a delimitação do setor informal adquiriu maior clareza.

¹⁰ Segundo a OIT (1993), as empresas informais são unidades produtivas que não são constituídas como entidades legais separadas de seus proprietários e não dispõem de registro contábil padrão. O setor informal, por sua vez, é definido como o conjunto de trabalhadores inseridos nessa forma de organização da produção: auto-ocupados, proprietários, mão de obra familiar e ajudantes assalariados.

- d) embora útil para propósitos analíticos, a ausência de registros não serve de critério para a definição do informal na medida em que o substrato da informalidade se refere ao modo de organização e funcionamento da unidade econômica e não a seu *status* legal ou às relações que mantém com as autoridades públicas. Havendo vários tipos de registro, esse critério não apresenta uma clara base conceitual; não se presta a comparações históricas e internacionais; e pode levantar resistência junto aos informantes;
- e) a definição de uma unidade econômica como informal não depende do local onde é desenvolvida a atividade produtiva, da utilização de ativos fixos, da duração das atividades das empresas (permanente, sazonal ou ocasional) e do fato de tratar-se da atividade principal ou secundária do proprietário da empresa (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1993).

Cacciamali (1983) procura adotar uma maneira ainda mais rigorosa de demarcar os limites da informalidade, com a exclusão de todas as atividades baseadas no trabalho assalariado. De acordo com a autora, não obstante a inclusão dos assalariados sem registro ser usual nas estimativas sobre o setor informal, sua incorporação, mesmo com base no levantamento dos ocupados em estabelecimentos de pequeno porte, resulta na superestimação de seu tamanho, levando a conclusões e diagnósticos equivocados, cujo efeito mais visível é sentido na formulação de políticas públicas inadequadas (CACCIAMALI, 1983; CACCIAMALI; BRAGA, 2002).

Em resumo, o núcleo básico do trabalho informal é caracterizado pela ocupação por conta própria, em que o produtor direto é possuidor dos instrumentos de trabalho, podendo recorrer ao trabalho de membros da família ou de ajudantes como extensão de seu próprio trabalho. O produtor direto, a despeito de ser possuidor dos instrumentos de trabalho, é simultaneamente patrão e empregado. Esse tipo de atividade é guiado pelo fluxo de renda (e não pela perseguição de uma taxa de lucro competitiva), do qual é retirado o montante para o consumo individual e familiar, além das remunerações dos ajudantes, os quais guardam vínculos pessoais com aquele que os contrata. Embora o trabalho possa ser fragmentado em tarefas, o trabalhador normalmente tem acesso a todo o processo de produção, ao mesmo tempo em que conjuga essas atividades com aquelas de gestão do negócio. E, por fim, o avanço produtivo do setor informal depende estreitamente de suas relações com o setor formal (CACCIAMALI, 1983).

A partir dos anos 1980, e com base na literatura americana, verifica-se o aparecimento de um novo uso do termo informalidade, o que promoverá uma total modificação no enfoque do objeto de estudo, impactando diretamente na formulação de políticas públicas para o setor. Na nova formulação, a economia informal é definida explicitamente pela ausência de regulação ou, mais especificamente, após a ruptura em relação ao ordenamento jurídico da organização da produção motivado pelo não cumprimento das regras fiscais, trabalhistas ou previdenciárias. Neste novo significado, a economia informal, economia subterrânea, submersa, oculta ou não registrada, é tomada como sinônimo das atividades à margem da regulação social, na qual a mão de obra não é registrada com o propósito de fugir ao pagamento de encargos fiscais e sociais. Segundo tal critério, a economia informal corresponderia a atividades nas quais a ausência de regulamentação governamental constituiria um dos aspectos mais importantes de identificação, e a inexistência da carteira de trabalho assinada ou contribuição para o instituto de previdência social seria o elemento identificador da ocupação informal (LIMA, 1985). Conforme Araújo e Lima (2010), essa abordagem, de natureza neoclássica, fortalece a via da separação legal/ilegal como demarcador do setor informal.

A emergência de outra abordagem associando a informalidade à clandestinidade do emprego é interpretada como manifestação da crise de gestão do Estado capitalista, cujos principais fatores indutores seriam os crescentes encargos fiscais e sociais, ou seja, os custos excessivos do emprego legal e a pesada carga fiscal sobre as empresas (FAGUNDES, 1992). Esta discussão ganha fôlego com as recentes publicações da OIT (2003), nas quais é apresentado um conceito mais abrangente de economia informal, elaborado com o objetivo de ampliar a delimitação do setor informal anteriormente baseada na unidade de produção. A proposta é apresentar uma nova categoria de inserção denominada “emprego informal” cuja unidade de análise passa a ser o posto de trabalho.¹¹ Segundo tal critério, o “emprego informal” inserido na economia informal corresponderia a atividades nas quais a ausência de regulamentação governamental constituiria um dos aspectos mais importantes de sua identificação, e a inexistência da carteira de trabalho assinada ou contribuição para o instituto

¹¹ Conforme a OIT (2003), o “emprego informal” seria assim delimitado: trabalhadores por conta própria ou autônomos donos de suas próprias empresas do setor informal; empregadores donos de suas próprias empresas do setor informal; trabalhadores familiares (ocupados em empresas do setor informal e formal); membros de cooperativas de produtores informais; assalariados com empregos informais (sem carteira de trabalho assinada em empresas do setor informal e formal); trabalhadores por conta própria que produzem bens exclusivamente para autoconsumo; empregados domésticos. O “emprego informal” fora do setor informal estaria representado pelas seguintes categorias de inserção: assalariados sem carteira em empresas formais; trabalhadores familiares em empresas formais; trabalhadores autoconsumo. Cf. OIT (2003).

de previdência social, por exemplo, seriam os elementos identificadores da ocupação informal.

Deve-se destacar que não existe de fato uma concordância a respeito da composição do setor informal, mas, de acordo com Cacciamali (1989), este não deve ser demarcado como lócus das firmas que não obedecem à legislação. Enquanto a economia submersa ou subterrânea é caracterizada pelas atividades econômicas que não cumprem as regulamentações institucionais, sejam estas fiscais, trabalhistas, sanitárias ou de outro tipo, o termo economia informal representa o segmento da estrutura produtiva organizada sob a forma de pequena produção. A ilegalidade constitui a principal característica da economia submersa, enquanto, para o setor informal, a ilegalidade não constitui característica essencial, visto que a tendência daqueles inseridos no setor informal é estabelecer-se de forma mais estável. Para isto, esse setor necessitaria de legalização por diversos motivos, entre os quais a contratação de mão de obra. Ainda de acordo com Cacciamali (1989), existem diferenças essenciais entre a economia informal e a economia submersa, que são dadas por aspectos teóricos e formas de mensuração. Quanto à forma de expansão, os fatores que induzem à economia subterrânea referem-se aos custos trabalhistas do emprego legal e a carga fiscal sobre as empresas, enquanto a inserção no setor informal está intrinsecamente ligada à necessidade de obtenção dos meios necessários para a sobrevivência ou complementação da renda familiar, além da incapacidade de adquiri-los no mercado de trabalho formal.

Apesar dos esforços interpretativos acerca da reprodução de um conjunto de formas de atividades não integradas ao segmento moderno da economia, genericamente determinadas como setor informal, não existe um acordo sobre o significado e alcance desse conceito, havendo variação de sua composição e magnitude, segundo as diversas correntes teóricas, traduzidas nas diferentes formas de mensuração e posterior formulação de políticas públicas.

2.2.1 Desafios para definição do setor informal e seus impactos na política pública

O desenvolvimento do capitalismo nos países em desenvolvimento, até o final dos anos 1970, permitiu abrir oportunidades de inserção na ocupação, entretanto, ao contrário dos países desenvolvidos, o incremento da atividade econômica não foi acompanhado pela estruturação de um mercado de trabalho homogêneo. A difusão desigual e concentrada da modernização produtiva e dos novos padrões de consumo acabou refletindo e acirrando o

caráter excludente do padrão de crescimento, o que afetou profundamente a composição e as condições de vida da população trabalhadora.

O crescimento da ocupação informal verificado nos países em desenvolvimento frustra as expectativas da constituição de uma sociedade salarial moldada institucionalmente de acordo com as legislações trabalhistas e os sistemas de seguridade social formulados para a região. No que concerne à política pública, em um primeiro momento, a existência de atividades informais era percebida como subproduto das rápidas e violentas transformações por que passavam as nações em via de desenvolvimento. Como consequência, o setor informal seria automaticamente extinto após a homogeneização da estrutura produtiva (THEODORO, 2000). Essa era a perspectiva desenvolvimentista posta: a ideia de que o setor informal desapareceria com o crescimento e o desenvolvimento econômico, e na qual se inscreveria a ação governamental em direção à informalidade. Existia assim uma inserção da política governamental direcionada para a *formalização do informal*.

A constatação de que o desenvolvimento industrial isolado não tinha conseguido a eliminação da pobreza e da miséria, bem como não tinha implicado uma maior integração do conjunto da força de trabalho nas relações de assalariamento capitalista, levou algumas correntes teóricas a rejeitar a hipótese da homogeneidade para explicar a dinâmica do mercado de trabalho nas economias capitalistas atrasadas. Uma vez superada a tese da homogeneidade, a hipótese central é a de que o processo de desenvolvimento capitalista implica a existência de excedentes permanentes de população, e, portanto, incapazes de serem submetidos à exploração capitalista em mercados organizados (DEDECCA; FERREIRA, 1990). Paralelamente, a própria ideia de informal transformar-se-ia aos olhos dos teóricos e gestores de política pública; o setor informal passaria a ser visto não como algo transitório, mas como um dos pilares da absorção e da reprodução da força de trabalho. Nesse cenário, o apoio a modelos alternativos de geração de renda, como o trabalho por conta própria e os pequenos empreendimentos, vem se firmando como elemento de estratégias destinadas a reverter ou minimizar a queda dos níveis de emprego. A necessidade de uma política governamental que atue diretamente sobre o mercado de trabalho, visando a geração de emprego e renda para a população de mais baixa renda, vai determinar reformulação dos objetivos e prioridades da ação do Estado em relação ao setor informal. Na avaliação de Theodoro (2000, p. 12-13):

Não se tratava mais de um fenômeno tido como passageiro, mas de uma estratégia de sobrevivência, uma resposta da força de trabalho à ausência de emprego e de um sistema de seguridade universalizado. O setor informal passava a ser visto não como

algo transitório, mas como um dos pilares da absorção e da reprodução da força de trabalho. Nesse sentido [há] [...] uma revisão profunda dos objetivos e prioridades da ação do Estado em direção ao informal. A perspectiva de políticas, que antes visavam formalizar o informal, é deixada de lado; passa-se a sublinhar as virtudes desse universo. O informal deveria, pois, ser reforçado, apoiado em suas características básicas para que pudesse absorver parcelas crescentes da força de trabalho e assim consolidar-se como instrumento efetivo de combate ao desemprego. Não se trata mais, portanto, de formalizar o informal, mas de aproveitar suas características e potencialidades para enfrentar o desemprego, um dos pilares do resgate da cidadania, de acordo com o novo discurso oficial.

Como a expansão do desenvolvimento econômico não caminha para a redução sistemática das formas não capitalistas de organização da produção, e o excedente populacional acaba por inserir-se nas atividades de pequena escala, consideradas atrasadas (DEDECCA; FERREIRA, 1990), o florescimento das microfinanças passa a desfrutar da mais alta relevância na agenda de políticas públicas. É reconhecida sua importância para a geração de trabalho e renda para os grupos sociais considerados mais vulneráveis às transformações econômicas em curso. Mesmo que, por um lado, o surgimento relativamente recente dos programas de acesso ao crédito destinado aos pequenos empreendedores indique que se trata de um campo de iniciativas ainda em formação, sua centralidade vem sendo cada vez mais reconhecida, adquirindo um papel estratégico nas concepções e práticas das políticas de ocupação e renda voltadas para a incorporação de microempreendedores de baixa renda.

Em consonância com Ramos (1998, p. 6-8), as fundamentações teóricas que permitem entender ou justificar os programas de apoio ao setor informal devem assim ser definidas: as pequenas firmas seriam mais trabalho intensivas que as grandes; as pequenas firmas seriam um imperativo das novas tecnologias (especialização flexível); as pequenas e médias empresas (por suas características de flexibilidade) seriam capazes de maximizar os ganhos potenciais, no tocante à produtividade, das novas tecnologias; a crescente importância da pequena firma deve-se a sua maior funcionalidade/flexibilidade diante de um ambiente de incertezas macroeconômicas; as pequenas firmas seriam úteis nas políticas de combate à pobreza e redução das desigualdades – no setor informal estariam concentradas unidades de produção pequenas, com relações de produção familiares, unipessoais (trabalhador autônomo) ou assalariadas não registradas, com o uso de tecnologias tradicionais e intensivas em trabalho não qualificado, cujo resultado seria baixa produtividade e rendimentos. A indigência e a pobreza estariam concentradas nesses espaços, e sua superação dependeria de uma política que elevasse os rendimentos das populações aí ocupadas.

Considerando, entretanto, que a ação do poder público, no tocante às políticas públicas de apoio ao setor informal, padece de sérias deficiências de concepção, cuja origem encontra-

se no conhecimento parcial e insuficiente desse setor, questões relativas à operacionalização do conceito de “setor informal”, mensuração das atividades informais e seus impactos sobre a formulação de políticas públicas são de grande relevância para este estudo.

Araújo e Lima (2010) argumentam que um aspecto fundamental do setor informal é a heterogeneidade. A análise do segmento da atividade produtiva constituído pela informalidade requer avaliações parciais. Não se pode pretender alcançar uma definição única, capaz de medir o fenômeno, pois “[...] não há estimativa livre de alguma objeção” (ARAÚJO; LIMA, 2010, p. 336). Até o momento, políticas e programas que atendam verdadeiramente às necessidades dos trabalhadores inseridos no *mundo da informalidade* carecem de uma definição comum de *setor informal*. Conforme os autores, esta lacuna não será preenchida em razão da enorme diversidade de situações, de relações sociais, de formas de produção e de inserção dos trabalhadores informais, o que contribui para que as ações do Estado em direção ao informal tenham caráter parcial e focalizado.

Em conformidade com a abordagem da heterogeneidade, deve-se destacar que a política pública para o setor informal deve contemplar pelo menos dois grupos que apresentam condições diferenciadas de trabalho, seja na renda, seja nas demais possibilidades de realização pessoal: os proprietários (trabalhador por conta própria e pequeno empregador) e seus empregados (assalariado com e sem registro e trabalhador familiar). A ação governamental deve orientar-se, deste modo, para esses dois grupos de trabalhadores conforme suas especificidades. Ou seja, fortalecer os pequenos estabelecimentos e o trabalho por conta própria, ao mesmo tempo em que buscar aprimorar o aparelho burocrático para orientar, fiscalizar e induzir a aplicação não apenas da legislação laboral, mas de todo o quadro legal pertinente à atividade.

Ainda do ponto de vista da política pública, ressalte-se que o setor informal abrange um leque variado de categorias de inserção na produção e é suficientemente heterogêneo para ser composto também por atividades que geram boas oportunidades econômicas, algumas delas permitindo até mesmo altas rendas frente às ocupações formais. A identificação da possível diferenciação interna ao segmento informal possibilita, desta forma, o adequado tratamento do poder público para o fenômeno da informalidade, uma vez que esta pode ser apreendida segundo as mais diversas situações: como ocupação temporária, com condições de renda e trabalho instáveis, baixos níveis de escolarização e de conhecimentos para o exercício da atividade; ou como condição permanente e estável, configurando uma opção de inserção bastante promissora, diante das características de sua força de trabalho, que, em geral, é pouco

valorizada no mercado de trabalho formal (BRAGA, 2006; CACCIAMALI, 1983). Em resumo, os gestores de política pública devem pautar suas ações com foco em determinados segmentos de trabalhadores, dando a possibilidade a que autônomos e empreendedores informais de baixa renda exerçam sua atividade produtiva como condição permanente e estável. Programas públicos de acesso ao crédito direcionado para os trabalhadores autônomos e os pequenos empreendimentos informais de base familiar ou associativa são apresentados como iniciativas capazes de promover autossustentabilidade econômica, mas, quando referido aos auto-ocupados de baixa renda, pode configurar uma das principais estratégias de combate à pobreza (CACCIAMALI; BRAGA, 2002).

2.3 CRITÉRIOS PARA DETERMINAÇÃO DA DEMANDA POTENCIAL DE MICROCRÉDITO

Como ressaltado anteriormente, do ponto de vista da política pública, o setor informal é composto por dois grupos que apresentam diferentes condições de inserção: proprietários e empregados.

Figura 1 – Ocupação Informal – Definição com base em Categorias Ocupacionais



Fonte: Elaboração própria com base em Cacciamali (1983), Cacciamali e Braga (2002), Organização Internacional do Trabalho (1993, 2003).

Com base nas recomendações 15ª Conferência de Estatísticas da OIT¹² (1993), o corte analítico a ser adotado para a classificação e operacionalização estatística da ocupação informal tem como base as formas pelas quais os indivíduos encontram-se integrados à produção: micro e pequeno empregador; trabalhador por conta própria. Diante desse quadro referencial, neste estudo, são considerados os seguintes elementos distintivos da organização da produção no setor informal:

- a) não há nítida separação entre o capital e o trabalho. O produtor direto é possuidor dos instrumentos de trabalho para a realização de seu trabalho, empregando a si e a sua família, recorrendo eventualmente à contratação de ajudantes assalariados como meio para ampliar a capacidade de trabalho do núcleo familiar;
- b) obrigatoriamente participa diretamente da produção e conjuga esta atividade com aquela de gestão do negócio, de modo que os vínculos constituídos entre os que trabalham em geral acabam por extrapolar a mera relação patrão-empregado, assumindo um caráter de ligação pessoal;
- c) o produtor insere-se diretamente no mercado de produtos, vendendo suas mercadorias ou serviços, tendo em vista o fluxo de renda que dela poderá resultar (do qual retira seu próprio consumo, as remunerações de seus ajudantes e a manutenção da atividade econômica), e não a busca de taxas de lucro competitivas;
- d) na condição de produção mercantil simples, a ocupação informal caracteriza-se por menor grau de divisão do trabalho, da qual deriva maior domínio do trabalhador sobre sua própria prática produtiva, em relação ao sistema de trabalho típico do capitalismo.

Para a delimitação do universo da pesquisa, tomou-se como base os estudos de Cacciamali (1983, 1989), Organização Internacional do Trabalho (1993, 2003) e P. Souza (1980).

¹² A OIT vem, desde a década de 1920, desenvolvendo recomendações para a coleta e sistematização de informações sobre mercado de trabalho. Na 11ª Conferência da OIT, em 1966, diante das intensas discussões sobre subutilização da mão de obra nos países em desenvolvimento, foi elaborada uma recomendação relativa ao cálculo de subemprego. A 13ª Conferência, realizada em 1982, pretendeu dar continuidade aos avanços metodológicos na área de identificação e mensuração do setor informal. Nas Conferências posteriores, realizadas em 1993 e 1997, a delimitação do setor informal adquiriu maior clareza. O setor informal é apreendido “[...] a partir da unidade produtiva, caracterizada pela produção em pequena escala, baixo nível de organização e pela quase inexistência de separação entre capital e trabalho” (JORGE, 1997, p. 3). Destaca-se ainda que, embora útil na operacionalização do conceito, a ausência de registro não constitui parâmetro de definição do setor informal, visto que a informalidade está referenciada não à condição legal, mas ao modo de organização e funcionamento da unidade econômica (CACCIAMALI; BRAGA, 2002; JORGE, 1997).

Ressalta-se, no que concerne aos estudos empíricos sobre a informalidade, que é reconhecida a dificuldade de construção de categorias de análise referentes às formas de inserção no mercado de trabalho, dadas as limitações apresentadas pelas pesquisas de situação ocupacional que constam nos sistemas de informação, tanto no que se refere à geração de dados primários quanto da possibilidade de desagregação das categorias representativas do setor informal. Araújo e Lima (2010) chamam atenção para a fragilidade dos critérios de identificação da informalidade após a inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho (posição na ocupação). Tais metodologias acabam por limitar a apreensão do fenômeno da informalidade aos aspectos institucionais (acesso à previdência social e registro em carteira) atrelando o setor informal à ilegalidade. Para os autores, uma aproximação às relações formais e informais é possível com a formulação de critérios relativos à forma de inserção dos trabalhadores na produção. Entretanto, diante das restrições dos instrumentos de coleta de dados das pesquisas domiciliares disponíveis, a identificação da heterogeneidade interna ao setor informal fica prejudicada.

Neste sentido, reconhecidas as limitações dos instrumentos disponíveis para a quantificação do setor informal, a base de dados a ser utilizada será a PNAD de 2009, realizada pelo IBGE, que abrange a população residente nas unidades domiciliares (domicílios particulares e unidades de habitação em domicílios coletivos) de todo o Brasil. Como descrito pelo IBGE, a PNAD é uma pesquisa realizada por amostra de domicílios que investiga diversas características socioeconômicas, umas de caráter permanente, como as características gerais da população, educação, trabalho, rendimento e habitação, e outras com periodicidade variável, como as características sobre migração, fecundidade, saúde, nutrição e outros temas que são incluídos no sistema de acordo com as necessidades de informação para o país. As estatísticas da Pesquisa Básica da PNAD são divulgadas anualmente para o Brasil, Grandes Regiões, Unidades da Federação e Regiões Metropolitanas.¹³

A operacionalização do conceito de ocupação informal, de acordo com as possibilidades e limitações das bases de dados disponíveis, é dada pela categoria posição na ocupação, quando se busca apreender a inserção dos trabalhadores informais na atividade produtiva. Neste estudo, a esfera da informalidade deve abarcar as formas de inserção econômica que escapam à clássica relação de assalariamento: empregadores capitalistas e

¹³ O levantamento da PNAD 2009 tem como data de referência 26 de setembro de 2009. A PNAD só não apresenta resultados para os anos em que são realizados os Censos. Para maiores detalhes, cf.: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2005), que apresenta a Síntese de Indicadores de 2009.

trabalhadores assalariados. Entende-se o setor informal como o conjunto de empreendimentos e/ou pessoas ocupadas em atividades não organizadas, em que não se distingue a propriedade do trabalho e do capital, e o salário não é a forma usual de remuneração de trabalho; ou seja, as formas de organização da produção não se baseiam em mão de obra assalariada, cujo principal objetivo é o sustento do próprio trabalhador e não a busca de taxas de lucros competitivas. Deste modo, duas são as categorias de trabalho que representam a ocupação informal:

- a) *Trabalhador conta própria* – pessoa que trabalha explorando seu próprio empreendimento, sozinha ou com sócio, sem ter empregados e contando, ou não, com a ajuda de trabalhador não remunerado;
- b) *Empregador*: pessoa que trabalha explorando seu próprio empreendimento, com pelo menos um empregado (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010a).

Conforme os critérios adotados pelo IBGE para a realização da Pesquisa da Economia Informal Urbana (Ecinf) (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2005), baseados na 15ª Conferência de Estatística do Trabalho promovida pela OIT, os empreendimentos informais são representados pelas unidades econômicas de produção de trabalhadores por conta própria e de empregadores com até cinco empregados, independente do número de proprietários ou trabalhadores não remunerados. Neste sentido, considerando metodologia amplamente aceita pela literatura especializada e utilizada pelo IBGE, neste trabalho, serão incorporados ao setor informal os empregadores que dispunham de até cinco empregados,¹⁴ no período da coleta de dados.

Diferentemente da experiência da Economia Informal Urbana (Ecinf), optou-se por incluir no universo da pesquisa as atividades desenvolvidas por moradores de domicílios em áreas rurais. As atividades agrícolas são muito relevantes para o estudo da informalidade, em virtude de seu modo de organização. É importante então considerar, para o cálculo da

¹⁴ A falta de uma definição clara dos termos micro e pequeno empreendedores constitui outro desafio para a quantificação do número potencial de indivíduos demandantes do microcrédito. As definições variam enormemente entre os países. Entretanto, a maior parte das economias faz o recorte com base no número de empregados; no faturamento dado pelo volume de vendas; e, considerando que os micro e pequenos empreendedores já tenham acesso ao microcrédito, no volume de empréstimos. A quantidade de empregados ainda parece ser o critério mais utilizado pela maioria dos países, considerando os estudos referentes às microfinanças. É sabido que o faturamento é o parâmetro mais preciso, entretanto esta informação nem sempre está disponível ou não apresenta a qualidade requerida para a classificação (THE WORD BANK GROUP, 2010).

demanda potencial de microcrédito, os trabalhadores por conta própria e os empregadores com até cinco empregados que exerçam atividades agrícolas e não agrícolas.

Por fim, no que concerne ao recorte de renda para a definição do público dos programas de microcrédito, conforme destacam Nichter, Goldmark e Fiori (2002, p. 45):

[...] o termo microempreendedores de menor renda engloba os microempreendedores cuja renda é pequena demais para permitir-lhes ter acesso aos substitutos do microcrédito formal, como os serviços bancários (por exemplo, a extensão do crédito para os saques a descoberto).

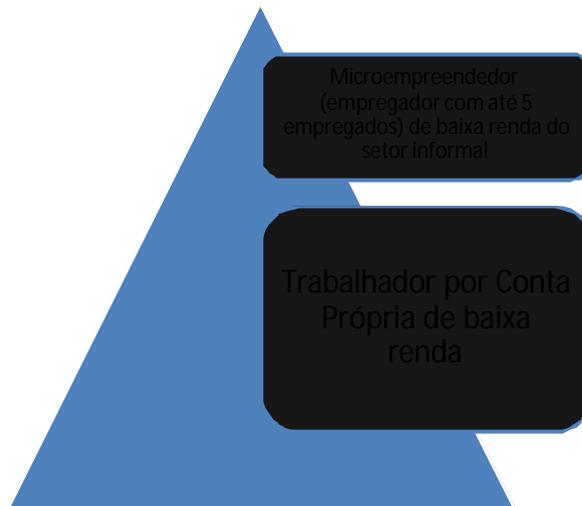
[...] a definição de microempreendedores de menor renda variará provavelmente de uma região para outra em virtude das diferenças nas exigências feitas e/ou na disponibilidade dos serviços.

Com vistas à quantificação dos trabalhadores informais de baixa renda e dada a concentração dos trabalhadores por conta própria nos estratos inferiores de remuneração, o limite máximo para investigação abarcará aqueles que tiveram, em 2009, remuneração mensal de até um salário mínimo.

O recorte do objeto de estudo possibilita estimar-se a demanda potencial¹⁵ de microcrédito mediante uma quantificação do número de trabalhadores informais (microempreendedores e trabalhadores autônomos de baixa renda) no Brasil. A metodologia adotada reflete apenas uma aproximação (*proxy*) do universo de pesquisa, posto que é limitada pelas variáveis disponíveis na PNAD.

¹⁵ A última consolidação da pesquisa da economia informal urbana apontou 10,5 milhões de pequenas empresas não agrícolas no Brasil, público que se enquadra no perfil de demandantes por microcrédito produtivo orientado. Os resultados indicam que a grande maioria das empresas (96%) não recebeu qualquer tipo de assistência técnica, jurídica ou financeira nos últimos cinco anos (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2005).

Figura 2 – Demanda Potencial de Microcrédito



Fonte: Elaboração própria.

Apesar de todo o esforço realizado para uma aproximação do conceito de ocupação informal, conforme literatura apresentada (CACCIAMALI, 1983, 1989; FAGUNDES, 1992; LIMA, 1985; SOUZA, P., 1980), esse tipo de inserção na produção difere do modelo capitalista de produção e reprodução da força de trabalho, não havendo, portanto, consenso em torno de seu uso. Aqui a proposta de assumir uma definição e traduzi-la em termos operacionais tem como objetivo proporcionar informações para a construção de políticas públicas diferenciadas, conforme o público alvo e posterior avaliação. De fato, os programas governamentais para esse setor devem ser concebidos, formulados e implementados conforme as características do demandante e à forma de sua participação na produção.

3 LIMITAÇÕES DA OFERTA DE CRÉDITO PARA A POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA DO SETOR INFORMAL

Ao mesmo tempo em que se observa a relevância das ocupações informais como fonte de absorção de mão de obra, percebe-se o distanciamento dos produtores informais do sistema financeiro e dos poderes públicos, uma vez que a maioria das unidades produtivas não dispõe de constituição jurídica ou registros contábeis sistemáticos e não paga licença para exercer sua atividade. Entretanto, a persistência da informalidade e a dificuldade que essas pessoas têm de obter crédito para suas atividades produtivas colocam o microcrédito em evidência como instrumento capaz de contribuir para a redução da pobreza, por meio da manutenção ou geração de ocupação e renda. O microcrédito é, então, concebido para democratizar o crédito à parcela da população que não tem acesso aos serviços financeiros, e volta-se, ao menos do ponto de vista conceitual, para os mais pobres.

Considerando que, em 2009, havia aproximadamente 92,2 milhões de pessoas atendidas por programas de microcréditos no mundo¹ (MICROFINANCE INFORMATION EXCHANGE MARKET, 2010), a primeira parte desta seção caracteriza a oferta de microfinanças na América Latina e no Brasil, com base nos levantamentos realizados pelas principais instituições de acompanhamento desse segmento do mercado de crédito. Em seguida são exploradas as barreiras colocadas ao desenvolvimento da indústria de microfinanças², com destaque para os entraves relacionados à cessão do microcrédito à população de baixa renda do setor informal. Na última seção, busca-se apresentar a definição do conceito de microcrédito adotado neste estudo, para melhor entender o cenário de formulação de políticas públicas para o acesso da população mais vulnerável ao crédito produtivo, bem como avaliar sua eficácia.

¹ De acordo com a organização americana *Microcredit Summit* (2010), aproximadamente 128 milhões das famílias mais pobres do mundo tiveram acesso ao microcrédito em 2009. Os dados da população atendida por programas de microcrédito, muitas vezes discrepantes, refletem as diferenças metodológicas relacionadas à definição do público alvo a ser pesquisado (recorte de renda, por exemplo) e à coleta das informações.

² A indústria de microfinanças é representada pelas instituições e programas que prestam serviços financeiros para os microempreendedores e utilizam os conceitos e instrumentos das microfinanças (PARENTE, 2003).

3.1 OFERTA DE MICROCRÉDITO NA AMÉRICA LATINA E NO BRASIL

Segundo dados preliminares do universo do Censo Demográfico de 2010, o conjunto da população que se encontra em situação de extrema pobreza³ chega a cerca de 16,3 milhões de pessoas, concentrados, sobretudo, nas regiões Nordeste e Norte do país. Deste contingente de extremamente pobres, 8,7 milhões vivem em áreas urbanas e 7,6 milhões no campo. Observa-se que, de um total de 29,8 milhões de brasileiros que vivem no campo, cerca de ¼ encontra-se em situação de extrema pobreza (BRASIL, 2011).

Diante desse cenário, acredita-se que viabilizar o acesso ao crédito para setores tradicionalmente marginalizados dos circuitos financeiros pode ser uma ferramenta útil na política de combate a pobreza. Entretanto, não obstante os índices alarmantes de extrema pobreza, o microcrédito é uma atividade marginal na economia brasileira, especialmente se comparada a alguns países do sudeste e sul da Ásia, ou mesmo com países na América Latina (MONZONI NETO, 2006). Como será demonstrado, as Instituições de Microfinanças (IMF) no Brasil ainda têm uma penetração quantitativamente insignificante e qualitativamente não atende à totalidade das necessidades da população de baixa renda.

No Brasil, o desenvolvimento do segmento das microfinanças dá-se com base em quatro atores principais: bancos privados, que veem o segmento como mercado promissor para negócios; bancos estatais, que apostam em tecnologias microfinanceiras com vistas a garantir a sua sustentabilidade institucional como organização financeira pública no mercado; Organizações Não Governamentais (ONG), que buscam ampliação das suas operações também experimentando novas tecnologias, inclusive aperfeiçoando suas estruturas financeiras; e economia solidária, que prega o cooperativismo de crédito como um caminho promissor para diminuir a inadequação entre a oferta e a demanda financeira da população de baixa renda, ofertando serviços de microfinanças associado à gestão com controle social (PARENTE, 2003).

Além das organizações de mercado, das instituições públicas de governo, das ONG, Oscip e outras formas de organizações (a exemplo das cooperativas de crédito), destacam-se os Bancos Comunitários. França Filho e Passos (2008) informam que essas iniciativas

³ Em nota publicada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome “O perfil da extrema pobreza no Brasil com base nos dados preliminares do universo do Censo 2010”, a linha de extrema pobreza foi estabelecida em R\$ 70,00 *per capita*, considerando o rendimento nominal mensal domiciliar. De acordo com essa metodologia, qualquer pessoa residente em domicílios com rendimento menor ou igual a esse valor é considerada extremamente pobre (BRASIL, 2011).

combinam o exercício do microcrédito com a base de organização comunitária característica das formas de finanças solidárias (fundos rotativos, fundos solidários).

Considerando a oferta de microfinanças,⁴ o relatório “Microfinanças na América Latina e Caribe: o Setor em Números”, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), informa que, embora o setor de microfinanças continue crescendo na região, no Brasil, os resultados ainda são bastante acanhados (PEDROSA, 2010).

Estimativas do BID apontam para um total de 685 instituições (214 reguladas e 471 não reguladas)⁵ nos 22 países pesquisados. Em 2009, foram atendidos cerca de 10,5 milhões de demandantes de microcrédito,⁶ a maioria (66%) acolhida por IMF reguladas por entidade financeira ou de outro tipo. As instituições reguladas respondiam por 80% do volume total do crédito disponível (US\$ 12,3 bilhões).⁷ Estes resultados indicam um significativo crescimento do setor que, no início da década, dispunha de 184 instituições e 1,8 milhões de clientes atendidos. A Tabela 1 apresenta o número de IMF, carteira e clientes de microcrédito, valor médio dos empréstimos por país da América Latina e Caribe em 2009.

⁴ As informações referentes à oferta de microfinanças e, conseqüentemente, sobre as IMF são, geralmente, limitadas por diversos motivos, dentre os quais citam-se: a dificuldade de obtenção de dados sobre as IMF não reguladas pelo sistema financeiro; para as IMF reguladas, o acesso a informações precisas sobre seu desempenho é dificultado pela não existência de sistemas adequados de coleta, organização e disponibilização das informações; em países em que há vários tipos de IMF não reguladas, o organismo de regulação só tem acesso a informações de alguns tipos de instituições microfinanceiras. Estas informações, por sua vez, nem sempre são confiáveis, distorcendo o resultado geral das estatísticas; e, por fim, as instituições podem mudar de categoria, impossibilitando seu acompanhamento em períodos mais longos (THE WORD BANK GROUP, 2010). Neste sentido, nas diversas fontes de dados existentes serão encontradas informações discrepantes. Na medida do possível, neste estudo, serão explicitadas as características específicas de cada levantamento: abrangência geográfica, período de coleta dos dados, metodologia etc.

⁵ Conforme metodologia adotada pelo BID, as instituições reguladas correspondem àquelas instituições financeiras que são supervisionadas e reguladas por autoridade financeira. Podem ser do tipo *downscales*: instituições que agregam o microcrédito como uma nova linha de negócios; *greenfields*: instituições que, desde sua criação, focam suas atividades no microcrédito; *upgrades*: aquelas não reguladas que se transformaram em instituições financeiras reguladas; e cooperativas: apenas as que informaram a carteira de microcrédito. Por fim, as instituições não reguladas são as ONG e cooperativas que apresentaram a carteira de microcrédito. Para maior detalhamento da metodologia utilizada pelo BID para a coleta de dados, cf. Pedroza (2010).

⁶ Ainda que o estudo do BID tenha como referência o setor de microfinanças, as informações analisadas nesta seção são referidas ao microcrédito. Destaca-se que as diferenças entre os conceitos de microcrédito e microfinanças não são explicitados no relatório, parecendo confundir-se em algumas passagens do texto. As definições adotadas para esses termos, neste trabalho científico, serão apresentadas nas subseções desta seção.

⁷ Estes dados são relativamente conservadores se cotejados com aqueles disponíveis na base de dados *MIX Market*. De acordo com esta fonte de dados, a carteira de microcrédito disponível para os demandantes de 19 países pesquisados na América Latina e Caribe era de US\$ 19,5 bilhões, enquanto o número total de clientes ativos alcançou 14,2 milhões, em 2009 (MICROFINANCE INFORMATION EXCHANGE MARKET, 2010).

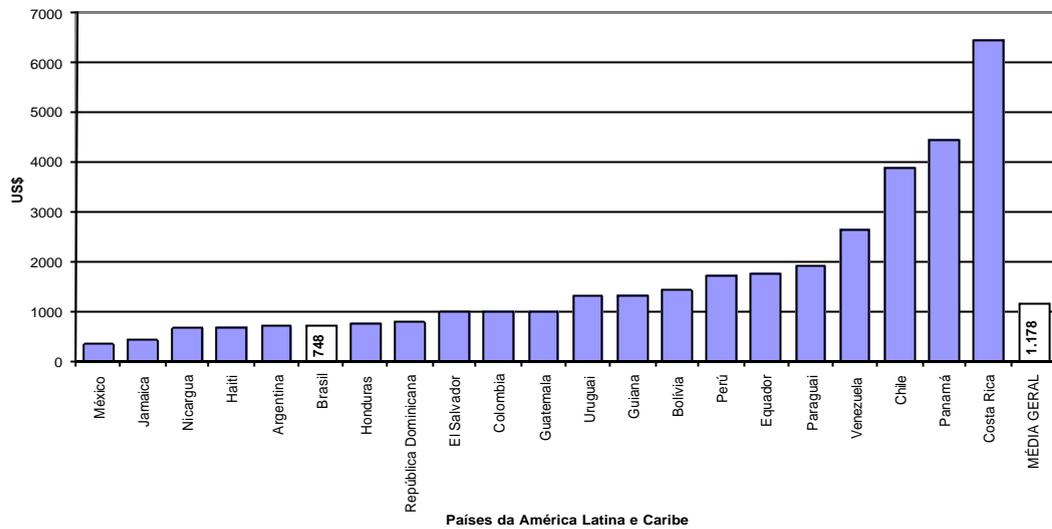
Tabela 1 – Carteira e número de clientes de microcrédito na América Latina e Caribe, segundo o país – 2009

País	Número de IMFs	Carteira de microcrédito (US\$)	Clientes de microcrédito	Valor médio do empréstimo(US\$)
Argentina	10	20.910.780	29.139	718
Bolívia	23	1.169.804.753	815.090	1.435
Brasil	158	745.285.427	995.835	748
Chile	6	913.784.759	236.143	3.870
Colômbia	39	1.393.056.370	1.384.623	1.006
Costa Rica	16	607.152.135	93.955	6.462
Equador	92	1.704.075.216	966.917	1.762
El Salvador	90	289.173.876	294.834	981
Guatemala	36	361.579.221	359.021	1.007
Guiana	1	3.787.200	2.862	1.323
Haiti	4	41.172.174	59.961	687
Honduras	25	126.002.890	166.208	758
Jamaica	5	10.501.541	24.739	425
México	33	763.238.547	2.326.072	328
Nicarágua	25	232.262.414	351.037	662
Panamá	10	114.549.285	25.740	4.450
Paraguai	8	294.517.671	153.793	1.915
Perú	59	3.217.881.231	1.866.098	1.724
República Dominicana	14	213.309.995	273.429	780
Uruguai	30	12.170.073	9.368	1.299
Venezuela	1	95.596.643	36.105	2.648
Total	685	12.329.812.201	10.470.969	1.178

Fonte: Pedroza (2010).

Para a amostra de IMF apresentada, em 2009, o valor médio do empréstimo era de US\$ 1.178, sendo US\$ 1.429 nas instituições reguladas e US\$ 693 naquelas não reguladas, revelando características específicas de cada segmento de microfinanças quanto ao público alvo atendido (Gráfico 1). Como será visto adiante, os valores médios dos empréstimos são indicadores da maior ou menor prioridade das instituições de microfinanças no atendimento da população de baixa renda. Empréstimos de pequeno valor, geralmente, indicam que o programa mantém o foco na pobreza.

Gráfico 1 – Valor médio do empréstimo para clientes de microcrédito na América Latina e Caribe, segundo o país – 2009



Fonte: Elaboração própria com base em Pedroza (2010).

Em relação aos dados apurados para o Brasil, este possuía o maior número de IMF, se comparado com os outros países da América Latina e Caribe. Em 2009, 158 instituições brasileiras disponibilizaram informações para o BID. Esses números são bastante expressivos, mas pouco representativos do desenvolvimento do ambiente de microfinanças no país: apenas 9,5% do total de clientes de microcrédito da região estavam no Brasil. O Peru, com população total significativamente menor que a do Brasil, contabilizou 1,9 milhões de clientes de microcrédito, contra menos de um milhão do segundo.

O BID revela que quatro países (Bolívia, Colômbia, Equador e Peru) possuíam aproximadamente 60% da carteira de microcrédito e cerca de 50% dos clientes de toda a América Latina e Caribe. O Brasil ocupava o 7º lugar no *ranking* dos países, conforme a carteira de microcrédito disponível,⁸ segundo todas as instituições pesquisadas (reguladas e não reguladas).

Finalmente, chama atenção a desigualdade do grau de desenvolvimento do segmento de microfinanças, considerados separadamente cada um dos países da região. A taxa de penetração das microfinanças⁹ guarda diferenças substanciais entre os países latino-americanos. Esta taxa

⁸ O Banco Central do Brasil (Bacen) informa que os recursos direcionados ao microempreendedor em dezembro de 2009 alcançava a cifra de R\$ 754.004,9 mil, enquanto o valor médio dos empréstimos era de R\$ 1.356,61. Para informações mais detalhadas, cf.: Banco Central do Brasil (2011).

⁹ Conforme metodologia utilizada pelo BID, a taxa de penetração das microfinanças expressa a relação entre o número de clientes ativos e o número de clientes potenciais (total de trabalhadores por conta própria e empreendedores de pequeno porte) que demandariam microcrédito (PEDROZA, 2010).

situava-se entre 0,5% (Venezuela) e 47,7% (Nicarágua). Na América Latina e no Caribe apenas o Brasil (5,0%), o Uruguai (2,3%), a Argentina (0,6%) e a Venezuela (0,5%) apresentavam taxas de penetração de microfinanças igual ou inferior a 5%. É importante destacar que, não obstante o grau de profundidade financeira do Brasil – crédito/Produto Interno Bruto (PIB) – esteja entre os melhores para os padrões da região, o desenvolvimento do segmento de microfinanças é irrisório. A Tabela 2 apresenta a população estimada em 2009, trabalhadores por conta própria e empreendedores, número de clientes, penetração das microfinanças e crédito total por país da América Latina e Caribe em 2009.

Tabela 2 – Penetração do microcrédito e do setor financeiro na América Latina e Caribe, segundo o país – 2009

País	População estimada 2009 ⁽¹⁾	Ano de coleta dos dados	Trabalhadores por conta própria e empreendedores ⁽²⁾	Clientes de microcrédito	Penetração das microfinanças (%) ⁽³⁾	Crédito Total/PIB 2008 (%)
Argentina	40.278.906	2009	5.056.318	29.139	0,6	23,5
Bolívia	9.861.078	2007	1.753.101	815.090	46,5	43,1
Brasil	193.553.528	2008	20.107.241	995.835	5,0	45,0
Chile	16.967.265	2009	1.536.166	236.143	15,4	71,2
Colômbia	45.650.006	2009	8.647.006	1.384.623	16,0	34,8
Costa Rica	4.577.534	2009	530.108	93.955	17,7	43,8
Equador	13.632.429	2009	2.987.898	966.917	32,4	28,4
El Salvador	6.167.017	2008	801.761	294.834	36,8	42,8
Guatemala	14.043.452	2006	1.869.577	359.021	19,2	33,1
Honduras	7.471.005	2009	1.316.537	166.208	12,6	n.d.
México	109.582.052	2008	10.302.895	2.326.072	22,6	27,6
Nicarágua	5.748.855	2005	736.325	351.037	47,7	35,8
Panamá	3.453.105	2008	350.193	25.740	7,4	89,6
Paraguai	6.348.613	2008	1.130.442	153.793	13,6	n.d.
Perú	29.164.081	2009	6.479.406	1.866.098	28,8	n.d.
República Dominicana	10.087.074	2009	1.641.260	273.429	16,7	19,7
Uruguai	3.590.084	2009	410.539	9.368	2,3	26,5
Venezuela	28.580.055	2007	7.732.004	36.105	0,5	23,4
Total	548.756.140	-	73.388.778	10.383.407	-	-

Fonte: Pedroza (2010).

Notas: n.d.: dado não disponível.

(1) Projeções das Nações Unidas.

(2) Dado mais recente disponível nas pesquisas locais e projetado para o ano de 2009.

(3) Calculado pelo número de clientes de microcrédito/número de indivíduos conforme a posição na ocupação: empreendedores e trabalhadores por conta própria (*proxy* de clientes potenciais do microcrédito).

Em outro levantamento, intitulado *Global Microscope on the Microfinance Business Environment 2010*, realizado pela agência de informações *Economist Intelligence Unit* (EIU), pertencente ao *The Economist Group*, é analisado o ambiente para o desenvolvimento de negócios relativos às microfinanças. Com base na coleta de informações para 54 países, os resultados relativos a ambiente regulatório, desenvolvimento institucional e clima para

investimento, são condensados em um único indicador (*Unit's Global Microscope Index*), permitindo a sua classificação (ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2010). Nas afirmações da agência, o índice tem como objetivo destacar os países que têm investido em ações para melhorar as opções de acesso ao crédito para os pobres.

Os dados coletados entre agosto de 2009 e maio de 2010 colocam o Peru, as Filipinas e a Bolívia no topo da lista dos países com melhor desempenho global. A posição do Peru como líder da lista é garantida pelos bons resultados apresentados em duas categorias que compõem o índice: ambiente regulatório e desenvolvimento institucional.

Quando considerado o conjunto dos países da América Latina e Caribe, esta região apresenta o segundo melhor nível de desenvolvimento do segmento de microfinanças na comparação com as outras regiões estudadas, a saber: Leste Europeu/Ásia Central, Oriente Médio/Norte da África, Sul da Ásia, Ásia Oriental e África Subsaariana. Países como Peru, Bolívia, Equador, El Salvador e Colômbia ocupavam lugar entre as dez melhores posições do *ranking*, resultado reforçado pela excelente pontuação na categoria desenvolvimento institucional. O Brasil, por sua vez, conseguiu a 26ª posição na classificação geral, com um total de 45,0 pontos, em que 100 pontos é a situação mais favorável. Recorrentemente, o Brasil é apontado como um dos países menos avançados na estruturação do setor na América Latina.

3.1.1 Instituições de microfinanças no Brasil: uma análise das agências internacionais

A base de dados *MIX Market* traz informações sobre a carteira de investimentos e número de clientes ativos em 23 IMF brasileiras. No ano de 2009, quase 87% da carteira de microcrédito analisada pertencia a apenas três IMF, que também respondiam por 79,4% dos clientes ativos do segmento de microfinanças no país. A prevalência de IMF de pequeno porte e sua coexistência com poucas instituições de tamanho maior parece ser um traço revelador da natureza altamente concentrada do segmento de microfinanças no Brasil (NICTER; GOLDMARK; FIORI, 2002). Com base nos dados da Tabela 3 nota-se que o Programa CrediAmigo do Banco do Nordeste (BNB)¹⁰ concentrava sozinho em torno de 33% do total de recursos disponibilizados para os microempreendedores e 64,4% dos demandantes com

¹⁰ Informações detalhadas do Programa de Microcrédito Produtivo Orientado do BNB: CrediAmigo serão disponibilizadas nas seções seguintes deste estudo.

acesso ao crédito entre as IMF pesquisadas. Apenas com base neste quadro inicial, fica claro que o Brasil parece destacar-se por sustentar um panorama de IMF bastante heterogêneo, diferenciado segundo o tempo de existência, escala de operação (número de clientes e volume total de empréstimos), público alvo, tecnologia utilizada, condições de operacionalização, efetividade das ações, dentre outras características.

Tabela 3 – Carteira de crédito e número de clientes ativos de microcrédito, segundo Instituições de Microfinanças (IMF) – Brasil – 2009

Instituição	Carteira de crédito (US\$)	Número de clientes ativos
Acredite	1.727.864	614
ANDE	5.482.048	19.491
Banco da Família	7.799.000	7.562
Banco do Vale	3.930.981	2.242
BANCRI	2.911.990	941
CEADe	838.132	591
CEAPE BA	1.769.078	2.928
CEAPE MA	18.989.060	20.341
CEAPE PE	3.078.272	2.147
CEAPE PI	3.054.938	5.966
Central Cresol Baser	289.385.591	46.051
CrediAmigo	302.853.100	528.792
CREDIOESTE	1.988.133	1.037
Credisol	5.582.911	1.518
Crédito Solidário	827.586	1.227
Cresol Central	216.127.336	77.064
Fácil SCM	621.917	141
ICC BluSol	8.194.082	4.228
ICC MAU-CE	15.255	16
Instituto Estrela	1.303.581	3.019
Real Microcrédito	48.692.583	84.533
São Paulo Confia	6.147.220	9.753
SOCIALCRED	3.173.563	526
Total	934.494.221	820.728

Fonte: Microfinance Information Exchange Market (2010).

O relatório produzido pelo *Fondo Multilateral de Inversiones* (Fomin/BID) e a MIX Market, *Microfinanzas Américas: Las 100 Mejores, 2010*, apresenta as IMF que mais se destacaram em 2010, consideradas três dimensões de atuação – eficiência, alcance e transparência¹¹ –, e consolidadas no indicador *MIX Global 100*. O CrediAmigo do BNB foi selecionado, entre 231 instituições da América Latina e Caribe pesquisadas, como a IMF com

¹¹ Estão incluídas na avaliação do MIX Market apenas as IMF com mais de 5.000 clientes ativos em 2009. Para uma descrição aprofundada das variáveis utilizadas para composição do índice, cf.: Martínez, Rondón e Valencia (2010).

os melhores resultados. Destacam-se: o escopo mais amplo do mercado; foco bem definido nos microempreendedores;¹² ampla utilização da metodologia de grupo de solidariedade. Apenas outras cinco IMF brasileiras figuraram na lista das 100 instituições com melhor desempenho. A segunda IMF mais bem colocada do Brasil, Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos do Estado do Maranhão (Ceape-MA), ocupava a 70ª posição no *ranking*. A Tabela 4 apresenta a posição, pontuação, alcance, eficiência, transparência e classificação das 20 melhores IMF por país da América Latina e Caribe em 2009.

Tabela 4 – As 20 melhores IMF na América Latina e Caribe – 2009

Posição		IMF	País	Pontuação (%)		Alcance	Eficiência	Transparência	Classificação
2009	2008			2009	2008				
1	6	Crediamigo	Brasil	79,97	79,52	8	34	1	SÓ MIC
2	69	Fundación Espoir	Equador	79,75	61,72	28	8	1	SÓ MIC
3	107	Promujer - Bolívia	Bolívia	78,67	45,33	17	31	1	MIC
4	11	Banco ADOPEM	República Dominicana	78,48	76,83	7	51	1	MIC
5	92	Banco Caja Social	Colômbia	77,72	52,85	1	109	1	CNS
6	5	PRODEM FFP	Bolívia	77,62	79,65	3	71	1	MIC
7	60	Banco Ademi	República Dominicana	77,47	64,44	5	75	1	MIC
8	16	Banco Solidario	Equador	77,18	75,54	30	21	1	MIC
9	8	Compartamos Banco	México	76,92	78,37	6	74	1	MIC
10	26	Banco Los Andes Procredit	Bolívia	76,76	73,60	2	106	1	MIC
11	10	BancoSol	Bolívia	75,70	76,88	3	110	1	MIC
12	13	CrediComún	México	75,38	76,11	39	32	1	SÓ MIC
13	9	FONDESOL	Guatemala	75,44	77,07	51	22	1	SÓ MIC
14	79	FODEMI	Equador	75,31	57,50	45	26	1	SÓ MIC
15	15	Caja Nuestra Gente	Perú	75,23	75,95	16	68	1	MIC
16	84	COAC Mushuc Runa	Equador	75,08	56,22	36	39	1	MIC
17	1	Credi Fé	Equador	74,93	82,20	64	13	1	MIC
18	32	Génesis Empresarial	Guatemala	74,73	72,31	25	58	1	MIC
19	14	FMM Popayán	Colômbia	74,64	76,04	22	70	1	MIC
20	n.d.	Banco Procredit - El Salvador	El Salvador	73,82	n.d.	18	91	1	MIC

Fonte: Martínéz, Rondón, Valencia (2010).

SÓ MIC – 100% dos empréstimos dirigidos para a microempresa.

MIC – Empréstimos para a microempresa superam 50% dos empréstimos totais.

MIC e CNS – Empréstimos a microempresa e de consumo em conjunto superam 50% dos empréstimos totais.

n.d.: dado não disponível.

Em relação ao atendimento da demanda da população de baixa renda e ao papel das IMF no fornecimento de serviços financeiros a esses clientes para suas atividades produtivas e geração de renda, a taxa de penetração¹³ é baixa. Segundo o Fomin, as duas instituições com

¹² São considerados microempreendedores os indivíduos ou empresas (micro e pequenas empresas) que buscam crédito para financiar a produção ou comercialização de bens e serviços (MARTÍNEZ; RONDÓN; VALENCIA, 2010).

¹³ A metodologia adotada pelo Fomin para cálculo da taxa de penetração do microcrédito refere-se especificamente ao atendimento da população de baixa renda pelas IMF avaliadas. Considera-se o volume total de empréstimos ao microempreendedor demandante de cada uma das instituições e a população pobre do país de operação da IMF.

foco mais definido na população pobre, Compartamos Banco (México) e Bancoestado (Chile), sustentavam, em 2009, taxas de penetração de 7,9% e 6,3%, respectivamente. Tomando como exemplo o caso do CrediAmigo, para cada 100 indivíduos de baixa renda na população brasileira, menos de dois tiveram acesso ao crédito produtivo, resultados explicados, em parte, pela abrangência geográfica do programa. A Tabela 5 expõe os dados relativos à classificação em 2008 e 2009, número de empréstimos/população pobre e número de empréstimos por IMF e país.

Tabela 5 – As 20 IMF na América Latina e Caribe com maior Taxa de Penetração – 2009

Classificação		IMF	País	Número de empréstimos/população pobre (%)	Número de empréstimos
2009	2008				
1	2	Compartamos Banco	México	7,9	1.488.897
2	1	Bancoestado	Chile	6,3	181.481
3	n.d.	Banco Procredit - El Salvador	El salvador	3,2	70.311
4	5	Financiera el comercio	Paraguay	3,0	38.616
5	9	Banco aDoPem	República Dominicana	2,9	111.324
6	8	Fundación Paraguaya	Paraguay	2,9	37.354
7	7	Fondo de Desarrollo local	Nicarágua	2,7	78.774
8	4	Banco solidario	Equador	2,4	155.946
9	11	Visión Banco	Paraguay	2,4	30.525
10	6	MiBanco	Perú	2,3	352.631
11	19	Interfisa Financiera	Paraguay	2,1	27.169
12	13	ProDem FFP	Bolívia	1,7	110.879
13	12	Bancosol	Bolívia	1,6	107.607
14	17	Promujer - Bolivia	Bolívia	1,6	104.476
15	14	Creceer	Bolívia	1,5	102.212
16	33	Banco aDemi	República Dominicana	1,5	57.979
17	27	Crediamigo	Brasil	1,4	582.158
18	25	Banco los andes	Bolívia	1,4	89.352
19	15	Procredit	Bolívia	1,3	84.245
20	18	Banco Fie	Bolívia	1,3	84.245
		Apoyo integral	El salvador	1,3	28.209

Fonte: Martínéz; Rondón, Valencia (2010).

Nota: n.d.: dado não disponível.

Os fatores determinantes do baixo nível de desenvolvimento das microfinanças no Brasil, bem como as limitações na ampliação do acesso ao crédito pela população de baixa renda são apresentados pela agência americana EIU:

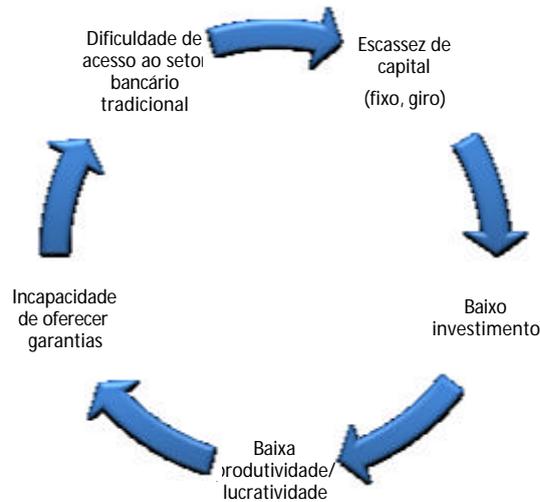
- não há uma conceituação específica de microcrédito, elemento importante para a distinção das carteiras de empréstimo;

- não se estabelecem ações para determinar a inserção do mercado de microcrédito das instituições não reguladas;
- a maioria das instituições reguladas envolvidas em microfinanças são bancos e cooperativas, porém poucas oferecem microcrédito para uso produtivo. Este segmento de mercado é geralmente servido por instituições não reguladas;
- as cooperativas de crédito estão crescendo mais rápido que o segmento financeiro, entretanto a falta de distinção da sua carteira de investimentos entre microfinanças, finanças para consumo, empréstimos para pequenos negócios e outras formas de crédito torna difícil acompanhar a evolução do microcrédito;
- a concorrência do Estado e os limites máximos para taxas de juros cobradas pelos empréstimos que usam o financiamento público continuam a ser um obstáculo;
- a capacidade de regulação do Bacen continua a expandir modestamente quanto à formação de pessoal e coordenação, mas o nível requerido de especialização em microfinanças ainda é limitado (ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2010).

Juntem-se às barreiras apresentadas acima aquelas decorrentes da ausência de uma política pública consistente e integrada de fomento ao setor (ARAÚJO; LIMA, 2010; MORETO; PRONI, 2010). Os resultados mais visíveis diante das falhas do mercado tradicional de crédito são os limites impostos ao atendimento da população de baixa renda.

O baixo índice de utilização do crédito pela população brasileira é um importante indicador da dificuldade de acesso aos recursos necessários para o desenvolvimento das unidades produtivas do setor informal, resultando naquilo que pode ser identificado como ciclo de subdesenvolvimento das atividades produtivas dos empreendedores de baixa renda inseridos no setor informal. A Figura 3 permite a visualização desse ciclo:

Figura 3 – Ciclo de subdesenvolvimento das atividades produtivas dos empreendedores de baixa renda do setor informal



Fonte: Elaboração própria com base em Parente (2003) e Celentano (2005).

Nesse contexto, a atrofia do segmento de microfinanças, associada à dificuldade de acesso dos pobres ao sistema bancário tradicional por incapacidade de oferecer garantias, determina baixos níveis de investimento e resulta em baixa produtividade; a consequência é a limitação da capacidade de geração de renda para o trabalhador do setor informal na atividade produtiva escolhida.

3.2 FALHAS DO MERCADO DE CRÉDITO: INADEQUAÇÃO ENTRE OFERTA E DEMANDA

As informações da seção anterior mostram que existe uma parcela da população brasileira, mais especificamente aquela de baixa renda, que não tem acesso ao sistema financeiro. Alguns dos principais motivos relacionados aos entraves colocados ao desenvolvimento da indústria de microfinanças e, por conseguinte, ao acesso ao crédito para as unidades produtivas de baixa renda do setor informal, estão relacionados à assimetria de informações, à percepção elevada de risco, insuficiência de garantias reais, informalidade dos clientes e elevados custos operacionais (SANTOS, 2009).

No modelo de Stiglitz e Weiss (1981), determinado segmento populacional não consegue ter acesso ao crédito disponível, a qualquer taxa de juros, mesmo que o volume de crédito seja suficiente para atender a demanda existente. A explicação para este

comportamento dos agentes financeiros surge em decorrência das particularidades envolvidas no mercado de crédito, cujas transações são marcadas por uma defasagem entre a solicitação e o pagamento do empréstimo, gerando uma probabilidade de não pagamento dos juros cobrados e/ou devolução do principal – risco de *default* – (LHACER, 2003). O risco de o demandante não realizar os pagamentos relacionados ao empréstimo, por sua vez, só se configura como um problema devido ao desconhecimento, por parte do emprestador, da capacidade ou disposição do demandante do crédito honrar o compromisso assumido. Este fenômeno, conhecido na literatura econômica como assimetria de informações, é descrito por Stiglitz e Weiss (1981). Em resumo, a assimetria de informações implica que os vendedores de serviços (emprestador) desconhecem o verdadeiro e preciso risco de cada comprador (demandante de crédito). Desta forma, no mercado de crédito, o lado da oferta não tem informação sobre aspectos relevantes do objeto de contratação.

3.2.1 Racionamento de crédito: a seleção adversa como resultado da assimetria de informações

Em um contexto em que os agentes econômicos possuem informação incompleta surge a seleção adversa. Conceito apresentado inicialmente por Akerlof (1970), a seleção adversa ocorre no mercado de crédito quando o emprestador não é capaz de distinguir entre demandantes com diferentes níveis de risco no momento de elaborar o contrato de empréstimo. Mais especificamente, para Ghatak e Guinnane (1999, p. 200, tradução nossa): “A seleção adversa surge quando os tomadores de empréstimos têm características que não são observáveis ao emprestador, afetando a probabilidade destes reembolsar o empréstimo.”¹⁴ Conforme os autores, como a informação não é igualmente distribuída (informação oculta), características de risco superiores às características da população não são comumente observáveis pelo concedente do empréstimo, afetando a sua capacidade de maximização do lucro e gerando necessidade da existência de salvaguardas.

Desta forma, a fim de compensar a assimetria de informações e controlar seus próprios riscos, o agente financeiro institui a apresentação de colaterais (ou garantia do empréstimo), ao mesmo tempo em que incorpora a probabilidade de inadimplência na formação do seu preço

¹⁴ *Adverse selection arises when borrowers have characteristics that are unobservable to lender but affect the probability of being able to repay the loan.*

(taxa de juros). Ou seja, uma vez que o sistema financeiro trabalha também com indivíduos de maior risco, a instituição cobra um prêmio mais elevado para se proteger de eventuais perdas.

A elevação da taxa de juros ocorreria, entretanto, até o limite em que esta atrairia projetos com perfis de risco muito altos, aumentando a probabilidade do não cumprimento das obrigações contratuais por parte do tomador do empréstimo (risco moral). De acordo com o modelo de Stiglitz e Weiss (1981), cuja premissa básica é a correlação positiva entre risco e rentabilidade do projeto a ser financiado, apenas projetos de alto risco proporcionariam os retornos esperados pelos demandantes de crédito, que se veem submetidos a altas taxas de juros. De outra forma, aumentos excessivos nas taxas de juros elevam o risco do emprestador, que optará pelo racionamento de crédito. O resultado é o de vários consumidores com menor propensão ao risco (seleção adversa) não serem atendidos pelo mercado.

Stiglitz e Weiss (1981, p. 393, tradução nossa) esclarecem:

O aspecto da seleção adversa das taxas de juros é uma consequência de diferentes demandantes terem diferentes probabilidades de reembolsar seus empréstimos. O retorno esperado para o banco, obviamente, depende da probabilidade de reembolso; desta forma, o banco gostaria de ser capaz de identificar “bons tomadores de empréstimo”, o que requer que o banco use uma variedade de mecanismos de seleção. A taxa de juro que um indivíduo está disposto a pagar pode atuar como um dispositivo de seleção: aqueles que estão dispostos a pagar altas taxas de juros podem, em geral, corresponder a piores riscos; eles estão dispostos a tomar empréstimos a juros altos porque percebem como baixa a sua probabilidade de reembolsar o empréstimo. À medida que a taxa de juro sobe, o “risco médio” de quem pede empréstimo aumenta, possivelmente diminuindo os lucros dos bancos.¹⁵

Neste contexto, a taxa de juros (preço do empréstimo) não é suficiente para promover o equilíbrio entre oferta e demanda no mercado de crédito.¹⁶ Aos agentes financeiros, em uma operação de crédito, não interessa apenas o preço do serviço (taxa de juros), mas também o risco do empréstimo, havendo racionamento, seja pela limitação do número de operações de crédito, seja pelo limite do tamanho de cada empréstimo, caso haja a percepção de que o lucro do emprestador não será maximizado. Conforme Santos (2009, p. 197):

¹⁵ *The adverse selection aspect of interest rates is a consequence of different borrowers having different probabilities of repaying their loan. The expected return to the bank obviously depends on the probability of repayment, so the bank would like to be able to identify “good borrowers”, and to do so requires the bank to use a variety of screening devices. The interest rate which an individual is willing to pay may act as one such screening device: those who are willing to pay high interest rates may, on average, be worse risks; they are willing to borrow at high interest rates because they perceive their probability of repaying the loan to be low. As the interest rate rises, the average “riskiness” of those who borrow increases, possibly lowering the bank’s profits.*

¹⁶ Conforme a teoria econômica clássica, quando o mercado de crédito funciona em concorrência perfeita, o equilíbrio do ofertante e demandante de crédito é atingido no ponto em que oferta e demanda igualam-se ou no preço de equilíbrio (taxa de juros de equilíbrio). Esta situação garante todas as condições requeridas para o alcance da máxima eficiência, em que são maximizados os excedentes (grau de satisfação) do consumidor e do produtor.

[...] a elevação dos juros [...] resulta [...] no aumento da inadimplência da carteira de crédito e, conseqüentemente, na redução da sua rentabilidade. Em reação, o agente financeiro racionaliza a oferta de crédito ao excluir de seu acesso os clientes que não ofereçam perfil de risco compatível com as suas exigências cadastrais e de garantias.

Desta forma, ocorre uma transferência de renda entre consumidores de baixo e alto risco, resultando em um funcionamento ineficiente do mercado, incapaz de estabelecer preços e demais condições de oferta de crédito que atendam a demanda por crédito. Em síntese, a maximização dos lucros dos agentes financeiros acontece num ponto em que a demanda por crédito excede a oferta. Mesmo que existam recursos disponíveis, há racionamento de crédito, em função do aumento do risco para o emprestador, resultado da expulsão dos bons demandantes de crédito, que não se dispõem a pagar taxas de juros muito altas, e da atração dos maus demandantes, pouco avessos ao risco.

Some-se aos entraves colocados ao processo de intermediação financeira o comportamento que se convencionou tratar como risco moral. O risco moral está associado a um problema de informação imperfeita que acontece após o fechamento do contrato de empréstimo. Como o emprestador não pode monitorar perfeitamente o tomador do empréstimo, e este pode mudar seu comportamento diante de diferentes contextos, a exigência de garantias é um dos instrumentos mais utilizados para reduzir os problemas de informação assimétrica nos contratos de crédito. Como ressaltam Braga e Toneto Jr. (2000), a garantia de pagamento de empréstimo, ao assumir a forma de bens (colateral), apresenta algumas vantagens: evita o custo de monitoramento em caso de inadimplência; e pode significar a garantia para o banco que ele receberá, ainda que sob a forma de bens, o valor total do empréstimo. A inexistência de garantias reais determina que, em caso do fracasso do empreendimento e o cliente não seja capaz de honrar suas dívidas, as perdas serão divididas entre o tomador e o emprestador do crédito. Para Ghatak e Guinnane (1999, p. 202-203, tradução nossa):

Uma vez que o demandante tenha obtido um empréstimo, o resultado do projeto depende em parte das suas ações, incluindo os níveis de trabalho e outros fatores. Normalmente, esperaríamos que o tomador de empréstimo escolhesse essas ações de forma que o benefício marginal de cada ação equivalêsse a seu custo marginal. Esse não é necessariamente o caso com informação assimétrica. Na ausência de garantia, o emprestador e o tomador de empréstimo não têm os mesmos objetivos, porque o demandante não assume completamente o custo do fracasso do projeto. Além disso, o emprestador não pode verificar exatamente como o tomador de empréstimo

desenvolve o projeto, em parte porque algumas das ações do demandante não são observáveis a custos razoáveis para o prestador.¹⁷

O monitoramento do tomador do crédito, bem como do empreendimento, é outro instrumento que contribui para minimizar os problemas de risco moral, entretanto acaba por elevar os custos de transação da atividade financeira, que, somados àqueles de seleção e elaboração do contrato, acabam por desencorajar investimentos nos segmentos de baixa renda. Para Santos (2009), um dos principais obstáculos colocados à expansão do crédito está associado à dificuldade de identificar tecnologias creditícias capazes de mitigar riscos a custos suportáveis ao agente financeiro.

3.2.2 Crédito para a população de baixa renda: entraves relacionados à seleção adversa, risco moral e custos de verificação

Os obstáculos decorrentes da assimetria de informação, seleção adversa, risco moral e custos de transação estão relacionados às dificuldades inerentes à seleção de tomadores de empréstimo que se dediquem a empreendimentos viáveis (com baixo risco de se tornar inadimplentes) e ao monitoramento contínuo do pagamento das parcelas de empréstimos. Diante desse cenário, o sistema financeiro tende a assumir um caráter conservador, excluindo determinados segmentos do acesso ao crédito: população de baixa renda, empreendedores informais, micro e pequenas empresas. O fato de não apresentarem garantias reais, torna inexecutável o acesso ao serviço de crédito.

Os problemas relacionados à assimetria de informações no mercado de crédito são agravados para os empreendimentos produtivos da população de baixa renda devido à falta de informações confiáveis sobre o cliente e o projeto a ser financiado. Esses empreendedores, em geral, não possuem garantias reais, além de demandarem empréstimos de pequeno valor que não compensam o alto custo de gestão por parte do banco.¹⁸

¹⁷ *Once a borrower has taken a loan, the project's payoff depends in part on the borrower's actions, including levels of labor and other inputs. Ordinarily, we would expect the borrower to choose these actions such that the marginal benefit of each action equals its marginal cost. That is not necessarily the case with asymmetric information. In the absence of collateral, the lender and borrower do not have the same objectives because the borrower does not fully internalize the cost of project failure. Moreover, the lender cannot stipulate perfectly how the borrower should run the project, in part because some of the borrower's actions are not costlessly observable.*

¹⁸ Os pequenos volumes de empréstimos do segmento de microfinanças resultam em altíssimos custos da oferta de crédito, em função do peso dos custos transacionais no custo total do crédito (SANTOS, 2009).

Segundo Hulme e Mosley (1996¹⁹ *apud* FORTE, 2006), os problemas para a constituição de um mercado de crédito para os pobres estão relacionados a: não existência de agentes dispostos a ofertar crédito, dado os altos custos de administração envolvidos nos empréstimos de pequena monta; taxa de juros desencorajadora dos potenciais tomadores do crédito; falta de garantias reais para compensar o risco da operação; altos custos de oportunidade, haja vista que existem formas mais rentáveis de aplicação dos recursos disponíveis para investimento, em que o ganho de escala é muito maior e a relação custo/benefício é mais bem aproveitada.

Conforme destaca Parente (2003, p. 35, grifos do autor):

[...] o segmento microempresarial é visto como de alto risco pelos bancos convencionais, o que, juntamente com elevados custos de transação em operações de pequeno valor, os tem colocado distante deste segmento [*setor informal de baixa renda*]. Essa percepção de *alto risco* por parte dos bancos convencionais é devido à aparente instabilidade dos pequenos negócios, os quais são caracterizados por transações informais e resultados sazonais o que, aliado à inexistência de garantias para oferecer, não lhes dá a devida segurança. Soma-se a isso a percepção de que os pequenos empreendedores não são bons empresários, devido às suas práticas de gestão empresarial que diferem dos manuais de administração convencionais utilizados por médias e grandes empresas. Em geral, os proprietários têm baixo nível educacional e não utilizam práticas contábeis tradicionais.

O conjunto desses fatores pode ser resumido em um só significado: a falta de informações confiáveis sobre esses pequenos negócios para a tomada de decisões, o que, aliado a não existência de garantias reais, inviabiliza a concessão de empréstimos.

Conclui-se que, apesar da pressão da demanda por crédito produtivo, o sistema financeiro tradicional não consegue agregar parcela expressiva desse público à sua base de clientes, seja pela assimetria de informação e o alto custo de obtê-la, seja pelo custo de oportunidade de entrar neste nicho de mercado (PEREIRA et al., 2009). No que se refere a este último determinante, dada a elevada percepção de risco nas operações de crédito para a população de baixa renda, o custo de oportunidade é muito elevado, quando comparado com outras práticas de intermediação financeira com lucratividade esperada bem determinada.

De acordo com a literatura e em função da assimetria de informações subjacente ao mercado financeiro, a concessão de crédito é decidida com base nos seguintes fatores: capacidade e disposição de pagamento do futuro cliente, garantias reais e pessoais e consulta a órgãos de informações bancárias e comerciais. Esta tecnologia de crédito permite uma diminuição considerável da assimetria de informações, dos custos e riscos das operações de crédito. Entretanto, aplicada com grande sucesso no sistema bancário tradicional, é inadequada

¹⁹ HULME, D.; MOSLEY, P. **Finance against poverty**. London: Routledge, 1996.

frente às características das operações de microcrédito (SOUZA, M., 2008), trazendo inúmeros problemas de acesso ao crédito para a população de baixa renda do setor informal.

O resultado final é que a disponibilidade do sistema financeiro formal para atendimento do segmento da população mais pobre fica seriamente comprometida. Os bancos comerciais não têm condições, orientação ou interesse para atender clientes com dificuldades de fornecimento de garantias habituais. Sobretudo, faltam a essas instituições os instrumentos necessários para avaliação dos riscos com base em parâmetros subjetivos, dada a especificidade da clientela do microcrédito. Uma oferta de crédito adequada a sua demanda potencial (microempreendedores informais) deve responder aos seguintes desafios: “1. Diminuição da assimetria de informações entre prestador e demandante de crédito; 2. Custos transacionais compatíveis com os pequenos volumes das operações; 3. Criação de garantias alternativas para os empréstimos concedidos” (SANTOS, 2002, p. 123).

Em outras palavras, os bancos comerciais teriam que incorporar tecnologias de processo de análise de risco baseadas na capacidade de pagar da população de baixa renda (construção informal do fluxo de caixa do cliente), na análise da vontade de pagar (análise do caráter) e na construção de garantia não convencional sustentada no compromisso pessoal e/ou solidário (PARENTE, 2003). Tudo isso em substituição às exigências de garantias reais, análises de balanço, planos de negócios formais e comprovantes de renda. São necessários ainda instrumentos que permitam mitigar os altos custos de intermediação envolvidos neste tipo de operação.

3.2.3 O aval solidário e outros mecanismos para o acesso ao mercado de crédito pela população de baixa renda

As atividades de microcrédito, quando consideradas instrumentos de política pública para o desenvolvimento social e econômico, têm como objetivo trazer resposta aos problemas de acesso ao crédito pelos pobres. Desse modo, as falhas de mercado devem ser corrigidas por instrumentos externos ao mercado. O aval solidário ou fiança solidária surge então como um mecanismo importante para resolver os problemas de informação no mercado de crédito.

Ghatak e Guinnane (1999, p. 201, tradução nossa) destacam:

O método típico para separar os bons riscos dos riscos maus é solicitar ao demandante que apresente garantia. Demandantes de risco tendem a falhar com mais frequência e perder a garantia. Se o banco oferece dois contratos diferentes, um com altas taxas de juros e baixa garantia e outro com o oposto, demandantes de risco irão selecionar a primeira alternativa, antes dos demandantes seguros. Mas as pessoas pobres, por definição, não têm pertences que tornem úteis como garantias, o que significa que os emprestadores não têm nenhuma maneira efetiva para separar os bons riscos dos riscos maus. Empréstimos em grupo é uma forma de lidar com a seleção adversa a partir de redes de informação locais para alcançar o equivalente à obtenção de informações diretas sobre os tomadores de empréstimo e usando diferenças nos termos de empréstimo para separar os bons dos maus tomadores de empréstimo.²⁰

Entendida como uma modalidade de financiamento que busca permitir o acesso dos pequenos empreendedores ao crédito, os empréstimos com base nos grupos solidários criam mecanismos de substituição das garantias reais normalmente exigidas para prestação de serviços bancários (que em geral inviabiliza o acesso da população de menor renda) por garantias alternativas (aval solidário, garantia social), estimulando as atividades produtivas das populações mais carentes. É uma maneira de potencializar o desenvolvimento de microempreendimentos, inclusive diminuindo os custos de transação e monitoramento (MONZONI NETO, 2006).

Morduch (1999) argumenta que as tecnologias empregadas pelas melhores instituições de microfinanças são, em essência, bastante simples, apresentando custos de transação relativamente baixos. O autor descreve mecanismos utilizados por cinco programas localizados na Bolívia, Bangladesh e Indonésia e, dentre as razões para os resultados positivos verificados, destaca a utilização de metodologia de cessão de crédito pelos “grupos de empréstimo” também conhecidos como grupos solidários, estabelecidos com base nas relações de confiança entre os empreendedores. Esse mecanismo, bastante eficaz para enfrentar o problema de assimetria de informações e não existência de garantias, vem se somar a outras iniciativas para a promoção da inclusão no mercado de crédito da população de baixa renda. Confirma o autor:

Empréstimo em grupo tem recebido muito destaque, e a ideia teve aceitação imediata entre os teóricos da economia e entre os políticos com uma visão de construção de programas em torno das “famílias com ativos sociais”, mesmo quando os bens físicos são poucos. Mas o seu papel tem sido exagerado: empréstimo em grupo não é o único mecanismo que diferencia os contratos de

²⁰ *The typical method for separating good risks from bad risks is to ask the borrower to pledge collateral. Risky borrowers are likely to fail more often and lose their collateral. If the bank offers two different contracts, one with high interest rates and low collateral and the other with the opposite, risky borrowers will select the former and the safe borrowers the later. But poor people by definition do not have assets that make useful collateral, meaning that lenders have no effective way to separate good risks from bad. Group lending deals with adverse selection by drawing on local information networks to achieve the equivalent of gathering direct information on borrowers and using differences in loan terms to separate good from bad borrowers.*

microcrédito de contratos de empréstimo padrão. Os programas descritos [...] também usam os incentivos progressivos, cronogramas de pagamento regular e os substitutos de garantia para ajudar a manter as taxas de reembolso altas. (MORDUCH, 1999, p. 1.579, tradução nossa)²¹

Kraychete (2005, p. 146), citando Hulme e Mosley (1996),²² identifica três pontos a serem apreciados antes da apresentação das ações capazes de minimizar os hiatos de informação e ampliar a oferta de crédito a segmentos excluídos do mercado tradicional: como garantir que as ações atendam as pessoas de baixa renda; como garantir mecanismos capazes de distinguir os maus tomadores na ausência de planos de negócios e registro contábeis reconhecidos; e como incentivar a adimplência entre tomadores que não oferecem garantias.

Aos requisitos de garantia exigidos pelo sistema financeiro formal, a literatura especializada destaca os seguintes mecanismos utilizados pelas IMF para concessão de empréstimos para os segmentos populacionais mais pobres: grupos solidários – metodologia utilizada como uma alternativa às garantias tradicionais, que permite, com base no controle social, o repasse ao prestatário dos custos relacionados à coleta de informações e monitoramento; empréstimos em valores progressivos – início da concessão de empréstimos com valores relativamente pequenos, compatíveis com a capacidade de pagamento do demandante, abrindo a possibilidade de empréstimos maiores depois de desenvolvido um histórico de pagamentos; históricos de crédito – avaliação do pagamento de créditos parcelados adquiridos anteriormente; pagamentos periódicos – prazos apropriados ao perfil do demandante e incentivos ao reembolso (bonificação, redução de taxas de juros, desconto da última parcela etc.); utilização de agentes de crédito – a relação integrada com o cliente substitui boa parte dos procedimentos formais utilizados pelos bancos tradicionais; capacitação e assistência técnica para o “empreendedor” e o empreendimento; utilização do capital social para o melhor funcionamento do mecanismo de aval, ao mesmo tempo em que alavanca novas oportunidades de empreendimentos; desenvolvimento de colaterais substitutos – vinculação do crédito com seguro e poupança compulsória; viabilização da solicitação de crédito de forma simples e rápida (KRAYCHETE, 2005; MEZERRA; GUIMARÃES, 2003; NICTER; GOLDMARK; FIORI, 2002; PARENTE, 2003).

²¹ *Group lending has taken most of the spotlight, and the idea has had immediate appeal for economic theorists and for policymakers with a vision of building programs around households “social” assets, even when physical assets are few. But its role has been exaggerated: group lending is not the only mechanism that differentiates microfinance contracts from standard loan contracts. The programs described [...] also use dynamic incentives, regular repayment schedules, and collateral substitutes to help maintain high repayment rates.*

²² HULME, D.; MOSLEY, P. **Finance against poverty**. London: Routledge, 1996.

Com uma metodologia própria voltada ao perfil e às necessidades dos pequenos empreendedores, as entidades que atuam na área possuem traços comuns e são geralmente identificadas pela relação personalizada do cliente com o agente intermediador do crédito. Por meio de entrevista com os clientes e visita aos seus locais de trabalho, o agente de crédito consegue reduzir a assimetria de informação que distancia os bancos tradicionais desse conjunto de pessoas. Por fim, capacitação e assessoria técnica para o empreendimento são características também encontradas nas iniciativas de intermediação de microcrédito (MATOS, 2002).

Como enfatizam Cacciamali et al. (1995, p. 183-184):

[...] se a política concentrar seus esforços na melhoria da qualidade do trabalhador engajado nesta atividade econômica, tanto permitindo um aprimoramento dos seus atributos quanto possibilitando uma abertura do leque destes, é possível aumentar a produtividade do trabalho e os rendimentos auferidos, bem como ampliar a capacidade de mobilidade vertical do trabalhador. Portanto, os programas de apoio às pequenas e microempresas devem estar sintonizados com os programas de treinamento e qualificação da mão de obra, reduzindo a ênfase dada às firmas e dedicando maior atenção ao lado das famílias. Por fim, dada a heterogeneidade e diversidade setorial e espacial das pequenas e microempresas, é prudente que estes programas de apoio — tanto de modernização tecnológica, organizacional e de estratégias mercadológicas para a empresa, quanto de educação e qualificação da mão de obra — sejam desenvolvidos de modo tópico e localizado, com monitoramento, de forma a garantir que o verdadeiro alvo seja atingido, e que os possíveis efeitos perversos indiretos dessas políticas sejam minimizados.

Em resumo, na ausência de garantias formais, os mecanismos de reciprocidade, controle social e estímulos econômicos, além de normas específicas para o pagamento dos empréstimos, são instrumentos eficazes para a redução da assimetria de informações, controle da inadimplência e diminuição dos custos operacionais da transação financeira que envolva a população de baixa renda do setor informal. Ademais, a combinação de instrumentos de apoio ao empreendimento e ao micro empreendedor (tecnologia alternativa, capacitação, treinamento, dentre outros) é de fundamental importância para o êxito da atividade de concessão do crédito.

A experiência de realizar empréstimos à população pobre espalhou-se de Bangladesh para o mundo. Para alcance do objetivo de ajudar as famílias pobres a romper com as condições precárias de sobrevivência foi criada uma metodologia em torno das necessidades financeiras dessas famílias. O caso do Grameen Bank é ilustrativo do funcionamento de um sistema de crédito focalizado nos segmentos populacionais mais vulneráveis. Os principais preceitos dos programas do banco são: o crédito é destinado às famílias pobres, mais especificamente às mulheres pobres dessas famílias; o acesso ao crédito é baseado em "confiança", e não em procedimentos legais; o crédito é destinado à criação do autoemprego para geração de renda e habitação para os pobres, em oposição ao consumo; e baseado em

metodologia própria – proximidade com a comunidade, já que *as pessoas não devem ir ao banco, o banco deve ir às pessoas*, utilização dos grupos solidários, empréstimos concedidos em sequência contínua (a depender do histórico de pagamento), empréstimos pagos em prestações; os programas de microcrédito devem ter como premissa básica a crença de que os pobres têm habilidades que não deverão ser subutilizadas, podendo ser agentes do seu próprio desenvolvimento (GRAMEEN BANK, 2011).

3.3 OFERTA DE MICROFINANÇAS: DIFERENÇAS DE CONCEITOS E METODOLOGIAS

Uma vez definidos os mecanismos mais adequados de oferta do microcrédito à população de baixa renda, outro recorte da análise se dá com base na oferta de microcrédito realizada pelos programas especializados e criados com o objetivo explícito de prover serviços financeiros a microempreendedores/trabalhadores autônomos exclusivamente para a atividade produtiva. Ao contrário dos provedores de crédito ao consumidor que, embora atendam a uma parcela dos microempreendedores não têm foco específico nesse segmento, o crédito produtivo constitui importante ferramenta de combate à pobreza por meio da geração de oportunidades ocupacionais e renda.

O conceito de microcrédito geralmente é confundido com o de microfinanças. Soares e Melo Sobrinho (2008) informam que, nos estudos de língua inglesa, *microcredit* e *microfinance* são tratados quase como sinônimos. Prova disso é que, para a organização americana *Microcredit Summit*,²³ o microcrédito é a concessão de pequenos empréstimos e outros serviços financeiros (tais como contas de poupança) destinados aos muito pobres. A *ACCION International*²⁴ esclarece que o microcrédito é um tipo de empréstimo de capital de giro, que é mais frequentemente usado pelo cliente para a compra de estoques adicionais para o seu negócio, cujas primeiras experiências foram encontradas no Brasil e em Bangladesh. Entretanto, com base no reconhecimento de que os pobres buscam acesso a uma gama completa de produtos e serviços para ampliar seus empreendimentos e melhorar

²³ O *Microcrédito Summit Campaign* é uma organização que reúne diversas instituições envolvidas com as microfinanças em torno do objetivo de aliviar a pobreza no mundo. Seu público alvo são principalmente as mulheres das famílias pobres, que recebem crédito e outros serviços financeiros para geração de renda por meio do autoemprego.

²⁴ A *ACCION International* é uma organização privada sem fins lucrativos que tem como finalidade proporcionar à população pobre as ferramentas financeiras para geração de oportunidades ocupacionais e renda. Ao microcrédito são associados outros serviços financeiros, além de capacitação profissional (ACCION INTERNATIONAL, 2010).

suas vidas, o microcrédito evoluiu para microfinanças, que inclui uma ampla cesta de serviços, como empréstimos, poupanças, seguros e serviços de transferência destinados aos clientes de baixa renda.²⁵

3.3.1 Diferenças entre microfinanças e microcrédito

De acordo com o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), as microfinanças são um conjunto de serviços financeiros (poupança, créditos, seguros, empréstimos para habitação etc.) adequados e sustentáveis para os pobres tradicionalmente excluídos do sistema financeiro tradicional, mediante a utilização de produtos, processos e gestão diferenciados (MONZONI NETO, 2006). Como ressaltam Parente (2003) e Soares e Melo Sobrinho (2008), a abordagem das microfinanças apresenta tecnologias de produtos financeiros (com prazo, valor, finalidade, periodicidade de pagamento, garantia) de acordo com a realidade dos clientes de baixa renda, cujo conceito independe da possível destinação do crédito tomado.

As Instituições de Microfinanças, como descrito pelo Banco Mundial, através da sua agência CGAP, são aquelas cujo modelo principal de negócios é oferecer crédito (e possivelmente tomar depósitos) aos pobres, geralmente utilizando metodologias específicas, como crédito disponibilizado a grupos. De acordo com esta definição, as IMF são identificadas como aquelas pertencentes ao mercado microfinanceiro, especializadas em prestar esses serviços²⁶ (THE WORD BANK GROUP, 2010).

Nesse contexto, a Medida Provisória (MP) 121, de 25 de junho de 2003 (BRASIL, 2003a, p. 1, grifo nosso), que dispõe sobre a atuação do Banco do Brasil no segmento de

²⁵ Para o *Consultative Group to Assist the Poorest* (CGAP), como quaisquer pessoas, os pobres necessitam de serviços financeiros que sejam convenientes, flexíveis e acessíveis e, dependendo das circunstâncias, não desejam apenas empréstimos, mas também poupança, seguros e acesso a transferências de valores. Neste sentido, o estabelecimento de diferenças entre os conceitos de *microfinance* e *microcredit* figura em segundo plano, na medida em que o objetivo principal dos programas direcionados aos pobres é dar-lhes as condições necessárias para geração de oportunidades ocupacionais, acesso a renda, crescimento dos seus ativos, assim como proteção desses ativos diante de inseguranças advindas do mau funcionamento dos mercados. O grupo esclarece que as famílias pobres usam as microfinanças para mover-se além da subsistência diária, fazendo provisões para o futuro: investem em melhor nutrição, em habitação, saúde e educação, enfim, buscam melhorar a sua qualidade de vida (THE WORD BANK GROUP, 2010).

²⁶ O Banco Mundial reconhece a possibilidade de subestimação do número de IMF ao utilizar esta classificação. São muitos os bancos, cooperativas e instituições estatais que oferecem serviços de microfinanças como apenas uma parte das suas atividades (THE WORD BANK GROUP, 2010).

microfinanças, é considerada o primeiro esforço do poder público na tentativa de explicitação do conceito de microfinanças nas suas ações:

Art. 1º Fica o Banco do Brasil S.A. autorizado a criar, nos termos do art. 251 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, duas subsidiárias integrais, a saber:

I - um banco múltiplo, com o objetivo de atuação especializada em *microfinanças, consideradas estas o conjunto de produtos e serviços financeiros destinados à população de baixa renda*, inclusive por meio de abertura de crédito a pessoas físicas de baixa renda e microempresários, com ou sem comprovação de renda; e

II - uma administradora de consórcios, com o objetivo de administrar grupos de consórcio destinados a *facilitar o acesso a bens duráveis e de consumo, inclusive a pessoas físicas de baixa renda e microempresários, com ou sem comprovação de renda* [...]

Embora as diferenças entre microfinanças e microcrédito não estejam muito bem delimitadas, há uma determinação muito clara da população alvo das ações do poder público: indivíduos de baixa renda, que não necessariamente se encontrem na condição de microempreendedor.²⁷

3.3.2 Definição de microcrédito produtivo orientado: a nova configuração das políticas públicas para a inclusão produtiva

O microcrédito, segundo Paiva e Galiza (2002, p. 43-44), fundamenta-se em alguns pilares básicos: emprestar recursos para microempreendedores de baixa renda, sem acesso ao mercado formal de crédito; eliminar a exigência de garantias reais eficientes, pelo uso de colaterais substitutos; aproximar o funcionário da instituição de microfinanças (agente de crédito) e o cliente; reduzir as taxas de juros nos financiamentos e, ao mesmo tempo, manter taxas de juros capazes de tornar a IMF sustentável, não-subsidiada.²⁸ Para Nichter, Goldmark e Fiori (2002, p. 15), o microcrédito refere-se à “[...] concessão de empréstimos de relativamente pequeno valor, para atividade produtiva, no contexto das microfinanças”.

²⁷ Mesmo que não seja objeto deste estudo, é importante destacar que existem inúmeras experiências, para além do microcrédito, oriundas das formas de organização popular que, dada a natureza essencialmente informal, ainda não se adéquam ao atual marco jurídico das microfinanças. França Filho e Passos (2008) apresentam uma série de produtos financeiros destinados aos pobres no âmbito das finanças solidárias ou finanças de proximidade: microcrédito, garantia na formação de grupos de compra solidária, financeiras populares de capital de risco, seguro e poupança popular, sociedades de garantias, cartões de crédito solidários.

²⁸ Existem duas correntes teóricas sobre o atendimento ao demandante de microcrédito: a desenvolvimentista defende que os esforços dos programas de microcrédito devam ser voltados ao combate à pobreza – neste sentido o crédito deve estar vinculado a outras formas de apoio ao microempreendedor (capacitação e assistência técnica, por exemplo); e a minimalista entende que uma IMF deva apenas oferecer serviços financeiros (SOARES; MELO SOBRINHO, 2008; TANNURI, 1998).

Martins, Winograd e Salles (2002, p. 61), com base em estudos desenvolvidos pelo BID, Banco Mundial e Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES), e ainda na revisão criteriosa sobre o tratamento do tema microfinanças na legislação brasileira, chegam as seguintes conclusões: “1. As microfinanças contêm o microcrédito; 2. em ambos os casos, trata-se de operações financeiras de pequeno valor; 3. oferecidas a pessoas e empresas; 4. excluídos do sistema financeiro tradicional.”

Em resumo, os autores informam que as microfinanças são caracterizadas pela oferta de um conjunto amplo de serviços financeiros, por instituições financeiras – bancos, financeiras, Sociedades de Crédito aos Microempreendedores (SCM) e cooperativas de crédito – ou não – ONG e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) –, para pessoas e empresas tradicionalmente excluídas do sistema financeiro formal. Enquanto o microcrédito é apenas um dos serviços financeiros oferecidos por instituições de microfinanças, que fornecem desde contas corrente simplificadas – podendo incluir poupança, seguros, cartões de crédito – a serviços de crédito para habitação, consumo, dentre outros.

Barone (2002, p. 11), em estudo apresentado ao Conselho da Comunidade Solidária, define o microcrédito como:

[...] concessão de empréstimos de baixo valor a pequenos empreendedores informais e microempresas sem acesso formal ao sistema financeiro tradicional, principalmente por não terem como oferecer garantias reais. É um crédito destinado à produção (capital de giro e investimento) e é concedido com o uso de metodologia específica.

No Brasil, conforme Monzoni Neto (2006), são destacadas as diferenças entre microcrédito – oferecimento de crédito para a população de baixa renda, que tem por objetivo final aumentar consumo e não especificamente o financiamento da atividade produtiva – e o microcrédito produtivo – destinado às atividades econômicas produtivas (diferenciadas do consumo), em que a utilização do crédito é direcionada pelo tomador final, sem a interferência direta do agente alocador dos recursos. Barone (2002, p. 20) deixa claro o público alvo do microcrédito produtivo, ao afirmar: “O microcrédito é um crédito especializado para determinado segmento da economia: o pequeno empreendimento informal e a microempresa. Portanto, está voltado para apoiar negócios de pequeno porte, gerenciados por pessoas de baixa renda, e não se destina a financiar consumo.”

Por fim, Monzoni Neto (2006) chama atenção para a distinção entre as categorias de microcrédito apresentadas acima e o microcrédito produtivo orientado, definido segundo a MP nº 226, de 29 de novembro de 2004, convertida em Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005, que institui o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), com duplo

objetivo: incentivar a geração de trabalho e renda entre os microempreendedores populares; disponibilizar recursos para o microcrédito produtivo orientado.

De forma geral, no âmbito do PNMPO, o termo microcrédito é utilizado para referir-se ao crédito produtivo (dirigido exclusivamente a atividade econômica) e orientado (concedido por um agente de crédito que acompanha a atividade produtiva) a empreendedores de baixa renda, assistidos por programas de capacitação.

Assim, somente em 2005, o Estado brasileiro passou a adotar um discurso conceitual mais elaborado, buscando definições precisas para a atividade de concessão de crédito aos microempreendedores:

Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado - PNMPO, com o objetivo de incentivar a geração de trabalho e renda entre os microempreendedores populares.

§ 1º São beneficiárias do PNMPO *as pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte*, a serem definidas em regulamento, especificamente para fins do PNMPO.

§ 2º O PNMPO tem por finalidade específica disponibilizar recursos para o microcrédito produtivo orientado.

§ 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 voltadas 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, 2008, p. 1, grifo nosso).

Conforme Resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN)/Bacen nº 3.422, de 30 de novembro de 2006 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2006a), microcrédito é identificado como:

- a) crédito de pequeno valor;
- b) destinado à população de baixa renda e a microempreendedores;
- c) cujo objetivo é viabilizar empreendimentos de natureza profissional, comercial ou industrial de pequeno porte;

- d) em operações de curto prazo;
- e) constitui-se colateral nas operações de microcrédito qualquer garantia aceita pelas instituições financeiras, inclusive aval solidário em grupo com, no mínimo, três participantes, alienação fiduciária e fiança;
- f) utilize metodologia baseada no relacionamento direto com o empreendedor, no local em que é executada a atividade econômica.

Embora o termo microcrédito encontre diferentes definições na literatura especializada, neste estudo, o conceito a ser utilizado está referenciado a escolhas teóricas muito específicas. Este recorte justifica-se pelo objetivo geral explicitado na introdução deste trabalho, qual seja identificar a capacidade dos programas públicos de microcrédito produtivo orientado de inserir a população de baixa renda do setor informal no mercado de crédito, contribuindo assim para a geração de novas oportunidades de ocupação e renda.

Em resumo, neste estudo o microcrédito caracteriza-se como a concessão assistida de empréstimos de baixo valor dado a pequenos empreendedores informais (seja empregadores com até 5 empregados ou trabalhadores por conta própria) de baixa renda – até 1 salário mínimo (SM) –, destinado à produção, com o uso de metodologia adequada e respeitando as especificidades da população atendida (BARONE et al., 2002; BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2006a; BRASIL, 2005a).

Quanto à delimitação mais específica do público alvo, em consonância com a discussão teórica apresentada na seção 2, o microcrédito é entendido como aquele destinado às pequenas unidades produtivas caracterizadas pela baixa produtividade, escassez de capital e excluídas do sistema financeiro tradicional.

Outro ponto de referência para a delimitação do conceito de microcrédito é que a prática de concessão do empréstimo se dê com base em sistemas de garantias alternativos, mais uma vez respeitando as condições socioeconômicas dos empreendedores de baixa renda do setor informal, geralmente sem acesso a bens para oferecer como garantia real, tal como proposto por Barone et al. (2002).

4 AÇÕES DE POLÍTICA PÚBLICA PARA O SETOR INFORMAL: ACESSO AO CRÉDITO PARA A POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA

Para entender a posição e as diretrizes da política pública concernentes ao setor informal é necessário fazer um breve histórico de suas origens e desenvolvimento, de modo a identificar a evolução da atividade de concessão de microcrédito aos produtores informais excluídos do setor financeiro convencional e suas principais limitações referentes à proteção efetiva desse segmento populacional. Inicialmente, é realizada uma recuperação histórica das políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil. Em seguida são apresentadas as ações de política pública direcionadas para a inserção ocupacional da população de baixa renda em atividades por conta própria. Destacam-se as iniciativas destinadas aos trabalhadores do setor informal relativas ao microcrédito produtivo orientado.

Ao longo da análise serão apresentados alguns elementos que qualificam a dificuldade de definição do público alvo das operações de microcrédito, bem como o acesso desse grupo aos benefícios da política pública de geração de emprego e renda.

4.1 POLÍTICAS PARA O MERCADO DE TRABALHO: PRIMEIROS PASSOS PARA A CONSTITUIÇÃO DE UM SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO

Partindo de uma perspectiva histórica, observa-se que as políticas públicas voltadas para o mercado de trabalho¹ brasileiro começaram a ser constituídas nos anos 1960 e 1970, embora com iniciativas fragmentadas e desarticuladas. A Lei nº 4.923, de 23 de dezembro de 1965 (BRASIL, 1965), institui o Cadastro Permanente das Admissões e Dispensas de

¹ As Políticas de Emprego e Renda são entendidas como um conjunto de medidas que atua sobre a oferta e a demanda de trabalho, alterando-as de forma direta ou indireta. As políticas de emprego podem ser passivas ou ativas. Na primeira alternativa, considera-se o nível de emprego/desemprego como dado, sendo o principal objetivo dos gestores de política assistir o desempregado mediante transferência monetária (compensação) ou redução da oferta de trabalho. São exemplos de políticas passivas: seguro desemprego, planos de aposentadoria precoce, retenção no sistema escolar, redução da jornada de trabalho etc. No outro caso, as políticas ativas buscam atuar sobre a oferta e a demanda de mão de obra (formação profissional, intermediação, apoio aos microempreendedores, subsídios à contratação de determinado segmento populacional, incentivos à criação de empregos, contratação direta pelo setor público etc. As políticas ativas visam exercer um efeito positivo sobre a demanda de trabalho ao elevar a elasticidade emprego do produto. (AZEREDO, 1998a; AZEREDO; RAMOS, 1995; RAMOS, 2003).

Empregados² e estabelece medidas contra o desemprego e assistência aos desempregados. Com a edição do Decreto nº 58.155, de 5 de abril de 1966 (BRASIL, 1966), é constituído o Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD), destinado ao custeio do plano de assistência aos trabalhadores que se encontravam desempregados ou que viessem a se desempregar por dispensa sem justa causa ou por fechamento total ou parcial da empresa. Ainda que seus recursos fossem limitados, essa foi a primeira iniciativa efetiva de implementação do seguro desemprego no Brasil (BARBOSA; MORETTO, 1998).

Nesse ano também foi criado o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) em substituição à estabilidade dos trabalhadores. Conforme Azeredo (1998a), essa ação de política promoveu mudanças estruturais nas relações de trabalho, com o surgimento de um mecanismo ágil de dispensa dos trabalhadores. O FGTS estimulou enormemente a rotatividade no emprego, ao flexibilizar o processo de demissão dos trabalhadores, uma vez que a legislação que vigorava anteriormente impunha pesadas indenizações para os empregadores que dispensassem sem justa causa. Por sua vez, do lado do trabalhador, conferiu-lhe acesso a um fundo indenizatório automático, que poderia ser usado para aquisição da casa própria. Outras medidas, como a criação do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), hoje um único fundo, também buscavam formar um patrimônio para o trabalhador, com foco naqueles de baixa renda, embora, na prática, hoje, o abono salarial seja o único benefício importante concedido pelo PIS/Pasep, disponível para apenas uma parcela dos trabalhadores.

Na década de 1970, atendendo a determinações da Convenção nº 88 da OIT,³ foi criado a Sistema Nacional de Emprego (Sine), pelo Decreto nº 76.409, de 8 de outubro de 1975 (BRASIL, 1975), que tinha como objetivo principal viabilizar os serviços de intermediação de mão de obra e qualificação profissional. Associado a um sistema de informações sobre o mercado de trabalho, esse tipo de ação engloba uma série de atividades que visam o ajuste entre a oferta e a demanda de trabalho. Quanto mais rápida a compatibilização entre os trabalhadores requeridos pelas firmas e aqueles que procuram emprego, maiores os impactos na redução do desemprego.

² Atualmente denominado Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged).

³ A Convenção nº 88 da Organização Internacional do Trabalho (1948) trata da constituição dos sistemas públicos de emprego, em especial os que têm por objetivo assistir aos trabalhadores desempregados.

De acordo com a literatura especializada (AZEREDO, 1998a, 1998b; AZEREDO; RAMOS, 1995; BARBOSA; MORETTO, 1998), as políticas públicas de emprego constituídas nos anos 1960 e 1970 foram orientadas para a indenização do trabalhador que passasse pelo processo de demissão, mais do que para oferecer alguma proteção efetiva ao desempregado. Este resultado é explicado pela ausência de uma base de financiamento estável e segura para as políticas que se desenharam e possibilitado pela ampliação das ocupações no setor formal e pela manutenção de baixas taxas de desemprego no período.

Ressalta-se que, nas décadas de 1960 e 1970, o Brasil passou por um período de acentuado crescimento econômico, com o aprofundamento da estrutura da indústria brasileira, decorrente da expansão do endividamento externo. A intensidade do crescimento configurou importantes mudanças na estrutura social e na maior integração e organização do mercado de trabalho. A ampliação dos empregos assalariados e a redução das ocupações não assalariadas e por conta própria são os movimentos mais visíveis. Observa-se, no entanto, que o dinamismo da industrialização não foi acompanhado pela evolução de empregos regulares e garantias institucionais que contemplassem a totalidade da oferta disponível da força de trabalho. Chega-se ao final da década de 1970 com uma estrutura econômica complexa e um mercado de trabalho marcado pela heterogeneidade das relações de trabalho (BALTAR, 1985; MATTOSO, 1995). Braga (2003, p. 40) ao analisar o mercado de trabalho brasileiro com base nos dados da PNAD/IBGE apresentados por Lima (1985) descreve:

Conforme os dados da PNAD de 1977, do total de pessoas ocupadas nas atividades não-agrícolas, 78,2% eram empregados, e 17,7%, trabalhadores autônomos. Entre os empregados, 30,6% não possuíam carteira de trabalho assinada. Estes percentuais se elevam quando considerados os trabalhadores no setor agrícola, dos quais apenas 35,4% eram empregados. O trabalho sem remuneração e realizado por conta própria, respondia por 29,9% e 31,7% do total da ocupação agrícola, respectivamente. Com relação ao registro em carteira, 87,8% dos empregados agrícolas não possuíam carteira de trabalho assinada.

Considerando a multiplicidade das formas de incorporação do trabalhador ao mercado de trabalho urbano ou rural, as ações de política pública de trabalho e renda estavam bem distantes da possibilidade de contribuir para a estruturação homogênea do mercado de trabalho ou mesmo oferecer proteção efetiva ao trabalhador brasileiro.

Em que pese a relevância da tentativa de formatação de uma política de emprego no Brasil nas décadas anteriores, o debate sobre sistema público de emprego e a valorização das políticas de emprego estão diretamente associados à precarização das condições de inserção no mercado de trabalho verificadas nos anos 1980 e 1990. De fato, a dinâmica do mercado de trabalho a partir da década de 1980, caracterizada pela deterioração dos vínculos

empregatícios, concentração da renda e exclusão social, combinada à elevação das taxas de desemprego e à ampla incorporação da força de trabalho nas atividades informais nos anos 1990 conferem especial destaque às políticas de trabalho e renda. Apenas para ilustrar, as informações da PNAD/IBGE revelam o agravamento da situação do desemprego entre os anos 1986, 1992⁴ e 1999⁵, saltando de 2,4% no primeiro ano, para 6,5%, para finalmente alcançar 9,6% da PEA (BRAGA, 2003).

Diante deste cenário, e dada a ausência de instrumentos de proteção aos desempregados, o debate em torno do seguro-desemprego impôs-se. Por meio do Decreto-Lei nº 2.284, publicado em 10 de março de 1986 (BRASIL, 1986a), portanto, mais de 10 anos após a criação do último mecanismo de atenção aos trabalhadores (Sine), é instituído o seguro desemprego. O benefício só começou a ser efetivamente pago em julho de 1986, após a regulamentação do decreto-lei pelo Decreto nº 92.608/86 (BRASIL, 1986b).

O seguro desemprego constituiu um avanço em relação à proteção aos desempregados. Na prática, no entanto, mesmo após a paulatina expansão de sua cobertura nos anos seguintes, as condições de acesso à política são muito restritivas, considerando, inclusive, as regras atuais: assistência financeira para trabalhadores dispensados sem justa causa, sem vínculo empregatício no momento do requerimento do benefício, com estabilidade de remuneração de pelo menos 6 meses anteriores à data de demissão; empregado de pessoa jurídica, por, no mínimo 6 meses nos últimos 36 meses; não possuir renda própria para seu sustento e de sua família; não estar recebendo benefício de prestação continuada da Previdência Social, exceto pensão por morte ou auxílio-acidente (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2010).

Em resumo, a fragilidade do sistema público de emprego é percebida, como se verá adiante, pela dificuldade de incorporar segmentos da população mais vulneráveis, e que estão à margem do trabalho assalariado. São trabalhadores por conta própria, sem contrato de trabalho, com grande instabilidade no exercício de suas atividades laborais e completamente desassistidos. Independente de esses indivíduos representarem parcela significativa do mercado de trabalho no Brasil e considerando a região geográfica, a maior parte dos

⁴ A partir da PNAD de 1992, foi ampliada tanto a cobertura temática como o conceito de trabalho. As mudanças introduzidas nos novos questionários, particularmente no conceito de trabalho e na investigação da ocupação e da atividade principal, comprometem a comparabilidade da PNAD de 1990 com a dos anos posteriores, motivo pelo qual os dados devem ser analisados com cautela.

⁵ As PNAD referentes aos anos 1992 e 1999 levaram em consideração as informações de todas as áreas pesquisadas, representando, portanto, a totalidade do país, com a exceção somente das áreas rurais de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010a).

ocupados/desempregados do Norte e Nordeste do país,⁶ as políticas públicas para o mercado de trabalho não estavam desenhadas para atendimento das demandas dessa parcela da população.

4.1.1 Estruturação do Sistema Público de Emprego no Brasil

A Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 1988), no artigo 239, estabeleceu as bases para a configuração de ações mais efetivas de políticas públicas no campo da geração de emprego e renda. A criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e de seu Conselho Deliberativo (Codefat), pela Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990 (BRASIL, 1990), que regulamenta o artigo 239, vem se firmar como o principal instrumento de financiamento dessas ações. Como descrito na lei, constituem recursos do FAT as arrecadações do sistema PIS/Pasep destinadas ao financiamento do seguro desemprego, do abono salarial e dos programas de desenvolvimento econômico. Estão aí delineados os contornos de um sistema público de emprego no Brasil, integrando políticas passivas: proteção ao trabalhador desempregado (seguro desemprego, abono salarial) e políticas ativas (intermediação de mão de obra, qualificação profissional e geração de emprego e renda). Esta última ação, conforme a artigo 239 da CF de 1988 (BRASIL, 1988), possibilitada pelas políticas de investimentos e desenvolvimento previstas pelo, à época, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O BNDES estava credenciado para gerenciar 40% da arrecadação do PIS/Pasep repassado pelo FAT (AZEREDO, 1998a).

É importante chamar atenção para as limitações do sistema público de trabalho e renda que ora se configuram. Não são observados, até meados da década de 1990, esforços significativos para atendimento aos trabalhadores do setor informal (trabalhadores por conta própria, microempreendedores), exatamente a parcela mais expressiva dos ocupados/desempregados e que apresenta maior dificuldade para inserção qualificada no mercado de trabalho. Cacciamali e Braga (2002, p. 22), informam:

Especificamente com relação ao Setor Informal Urbano, em 1999 [dados da PNAD], os trabalhadores por conta própria representam 22,7% dos ocupados não agrícolas,

⁶ Moreto (2010) chama atenção para a necessidade de desenvolvimento de um seguro para proteção da renda do trabalhador ocupado por conta própria. Em outras palavras, ainda nos dias de hoje, há de se pensar em ações de política pública que se assemelhem ao “seguro desemprego” para o trabalhador autônomo que seja obrigado a se afastar de suas atividades laborais por motivo de doença, acidentes, ou mesmo pela falta de trabalho.

cerca de 12,4 milhões de pessoas, constituindo a segunda mais importante categoria de inserção laboral, depois de assalariado com registro [...] Os maiores contingentes absolutos situam-se nas Regiões Sudeste (5,5 milhões) e Nordeste (3,5 milhões) [...] Considerando, contudo, a estrutura ocupacional regional, o trabalho por conta própria representa a categoria de inserção laboral mais importante nas Regiões Nordeste (28,2%) e Norte (26,1%) [...] A categoria trabalho sem remuneração representa um contingente de cerca de 2 milhões de pessoas, sendo mais representativa nas regiões Sul, Nordeste e Norte. Em conjunto, essas duas categorias representam 26,4% do total dos ocupados, alcançando os patamares máximos de 34,2% e 31,4% nas Regiões Norte e Nordeste, e mínimo de 22% na Região Sudeste. Essas estimativas encontram-se subestimadas à medida que estimativas das categorias empregador e assalariado sem registro deveriam ser agregadas ao Setor. Entretanto, para fins de política pública e constituir o foco da intervenção governamental optamos por uma estimativa inicial conservadora, podendo ser corrigida ao longo do tempo, a partir de estudos que desagreguem essas formas de inserção laboral.

A criação de programas específicos de geração de emprego e renda que permitissem a inserção produtiva dos trabalhadores do setor informal resultou do aumento da utilização dos recursos do FAT. Inicialmente, o aporte dos recursos do FAT ao BNDES para geração de emprego e renda foi viabilizado pelas Resoluções do Codefat nºs 40 e 43, ambas de 12 de maio de 1993 (BRASIL, 1993a, 1993b), que autorizaram a alocação de disponibilidades financeiras para o Programa de Geração de Emprego e Renda. As ações viabilizadas por esse programa eram realizadas mediante convênio para concessão de empréstimos a setores produtivos escolhidos pelo Conselho. Somente em 1994, o Codefat autorizou, por meio da Resolução nº 59 (BRASIL, 1994a), oferta de recursos para programas de geração de ocupação e renda para os segmentos de “micro e pequenas empresas e produção associativa”. Veja-se o texto da Resolução:

[...] considerando:

a necessidade da adoção de urgentes providências no sentido do desenvolvimento de ações com vistas à geração de emprego, de forma articulada com as ações do Programa de Combate à Fome e à Miséria, mediante execução descentralizada de Projetos de Geração de Emprego e Renda; [...]

[...] principalmente, os termos da Proposta de Projeto Piloto apresentada pelo Ministério do Trabalho ao Colegiado, que objetiva dentre outros aspectos a geração de emprego e renda mediante concessão de financiamento aos pequenos empreendimentos

RESOLVE:

Art.1º Autorizar a alocação, em depósitos especiais remunerados [...] no *Banco do Brasil S.A* [...] no *Banco do Nordeste do Brasil S.A* [...]

Art. 2º Os recursos originários dos depósitos especiais de que trata esta Resolução, serão alocados aos bancos mediante convênios e deverão ser utilizados em linha de crédito destinada à geração de emprego e renda no *segmento de micro e pequenas empresas ou de produção associativa*, definidos caso a caso pelo CODEFAT, com a observância dos seguintes critérios:

- 1) geração imediata de emprego e renda;
- 2) descentralização setorial;
- 3) descentralização regional; [...]
- 9) destinação dos recursos a investimentos em capital fixo e ao capital de giro associado, limitado a 30% do investimento; [...]

11) *comprometimento de oferecer e prestar aos tomadores, assistência técnica e gerencial, bem como de desenvolver ou apoiar programas especiais de capacitação, baseados em diferentes metodologias [...]* (BRASIL, 1994a, p. 1-2, grifos nossos).

Ainda com base no repasse dos recursos do FAT para instituições financeiras oficiais, nos anos seguintes, por meio de novas resoluções do Codefat, foram criados os Programas de Geração de Emprego e Renda (Proger) Urbano e Rural, cuja operação ficou a cargo do Banco do Brasil e do BNB e, posteriormente, da Caixa Econômica Federal (CEF). Também teve apoio do FAT o Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador (Proemprego), voltado ao incremento da infraestrutura econômica e destinado à melhoria da competitividade e revitalização de setores em regiões com problemas de desemprego. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e o Programa de Crédito Produtivo e Popular (PCPP), a cargo do BNDES, compõem as demais ações de política ativa financiadas com recursos do FAT, cujo foco eram os micro e pequenos empreendedores urbanos e rurais, com dificuldades de atendimento pelo sistema financeiro tradicional.

Quanto às ações de capacitação dos trabalhadores, com a aprovação da Lei nº 8.900, de 30 de junho de 1994 (BRASIL, 1994b), as ações de intermediação e qualificação profissional, antes restritas aos trabalhadores requerentes do seguro desemprego, passaram a contemplar todos os trabalhadores, ao promoverem *ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional*. Mais tarde, a Resolução do Codefat nº 126, de 23 de outubro de 1996 (BRASIL, 1996), estabelece o Plano Nacional de Educação Profissional (PLANFOR), buscando a oferta da educação profissional a um público bastante amplo: beneficiários do seguro desemprego; beneficiários de programas de geração de emprego e renda; trabalhadores sob risco de perda do emprego; desempregados; trabalhadores autônomos e microprodutores do setor informal; outros grupos social e economicamente vulneráveis, do meio urbano e rural, com atenção especial para adolescentes, jovens, mulheres e idosos.

No que se refere ao atendimento aos microempreendedores, já há o reconhecimento da necessidade de tratamento diferenciado para este segmento produtivo. Algumas políticas são desenhadas priorizando recursos públicos não somente para formação profissional dos beneficiários, mas também daqueles que operacionalizam os programas de crédito (TANNURI, 1998). Este objetivo é parcialmente alcançado na criação do PCPP do BNDES, por seu Programa de Desenvolvimento Institucional (PDI), que busca fomentar a estruturação das instituições de microcrédito por meio de investimentos em ferramentas de gerenciamento,

operação e controle (financeiro e contábil) específicos para as IMF. Outra atuação do programa é o apoio ao desenvolvimento de novas tecnologias de avaliação e prevenção de risco do crédito (*creditscoring*) e serviços de classificação institucional (*rating*).

Realizado este breve relato, como se verá adiante, a estrutura organizacional do sistema público de emprego no Brasil, nos anos 1990, não consegue alargar a concepção de proteção ao trabalhador. Embora sejam reconhecidos os avanços no que concerne à ampliação da cobertura aos segmentos populacionais mais vulneráveis, as ações de política pública são muito limitadas na especificação dos critérios de diferenciação para acesso aos programas segundo as características do demandante ou do segmento do mercado de trabalho em que se insere.

Teixeira e Azeredo (1999, p. 319-320) resumem os principais problemas identificados na conformação dos programas do sistema público de emprego e renda da década de 1990:

A política de emprego hoje [anos 1990] no Brasil exige a construção de um complexo de políticas públicas que se relacionam tanto com o universo das políticas econômicas, quanto com o das políticas sociais. Ou seja, deve ser desenvolvida uma multiplicidade de instrumentos que contemplem desde investimentos para geração de emprego, passando por políticas compensatórias como o seguro desemprego até programas de apoio ao setor informal. Só assim poder-se-á caminhar sobre as duas pernas: a do setor formal e competitivo, onde já se concentram os trabalhadores de melhor remuneração e maior qualificação, e a do setor informal. No primeiro caso são necessárias medidas para elevar o grau de formalização do mercado de trabalho, tornar mais estáveis as relações de trabalho, ampliar seus direitos e ampliar a produtividade; já o segundo requer programas de geração de emprego e renda voltados para clientela com baixa qualificação, em geral fora dos sistemas de proteção social e desenvolvendo negócios e atividades em que o índice de mortalidade é alto, exatamente pela inexistência de mecanismos de apoio.

Nesse sentido, para os anos 2000, faz-se urgente a ampliação do escopo das ações do Estado, articulando as várias políticas voltadas para o mercado de trabalho (seguro-desemprego, intermediação de mão de obra, orientação e qualificação profissional, certificação profissional, fomento às atividades empreendedoras e informações sobre o mercado de trabalho) para além do trabalho assalariado.

4.1.2 Constituição do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR): inclusão dos segmentos populacionais vulneráveis

O mercado de trabalho, na primeira década dos anos 2000, apresenta um movimento inverso ao verificado nos períodos anteriores. Confrontando os dados da PNAD do final da década de 1990 com aqueles do período mais recente, percebe-se, com clareza, a aceleração da formalização do mercado de trabalho brasileiro. Em 1999, o emprego com carteira de trabalho assinada representava 27,4% dos ocupados contra 34,9% em 2009 (BRAGA, 2003; INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010b). Conforme Cacciamali (2010), a tendência de aumento das relações de empregos informais, verificada desde os anos 1980, é revertida nos anos 2000. Esse quadro favorável ao emprego, notadamente a partir de 2004, abre extensas oportunidades de ocupação. Entretanto, mesmo em um contexto de crescimento econômico, as políticas de inclusão produtiva dos mais pobres devem ser mantidas, uma vez que essa camada da população dispõe de menor probabilidade de acesso a um posto no mercado de trabalho formal. Ou seja, deve-se ressaltar que traços estruturais do mercado de trabalho brasileiro ainda permanecem. No Brasil, cerca de 20% dos ocupados trabalhavam por conta própria em 2009, representando em torno de 19 milhões de indivíduos (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010b). Assim, Moretto e Proni (2010, p. 263) afirmam que “[...] a geração de novos postos de trabalho não será capaz de eliminar o déficit de empregos acumulado nos anos noventa”, ainda que a economia brasileira mantenha o dinamismo dos últimos anos. As políticas públicas direcionadas para a inserção produtiva dos trabalhadores autônomos possibilitam que parte da População em Idade Ativa (PIA), não absorvida pelos empregos gerados, encontre oportunidades de ocupação que lhe permita garantir sua sobrevivência e de sua família.

Do ponto de vista da política pública, nos anos 2000, considerando as resoluções do II Congresso do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR), e conforme Resolução do Codefat nº 466, de 21 de dezembro de 2005 (BRASIL, 2005b),⁷ as ações do poder público são redesenhadas para dar acesso preferencial aos segmentos em condições de vulnerabilidade em relação ao trabalho, a partir, inclusive, do fomento às atividades

⁷ Posteriormente, com o objetivo de alcançar maior efetividade no processo de inclusão produtiva mediante a colocação dos trabalhadores na atividade laboral, sobretudo por meio de atividades autônomas e pequenos empreendimentos individuais ou coletivos, o Codefat publicou as Resoluções nº 560, de 28 de novembro de 2007 (BRASIL, 2007), e nº 583, de 6 de novembro de 2008 (BRASIL, 2008a).

autônomas e empreendedoras. Uma vez definida a ampliação do âmbito de intervenção das Políticas de Mercado de Trabalho (PMT),⁸ ao SPETR são incorporados programas e ações relativas ao microcrédito produtivo orientado e à economia solidária, como alternativas à inserção produtiva da população pobre.

Para a elaboração do PNMPO,⁹ parte-se da crença que a expansão do acesso ao crédito à população mais pobre, sem ingresso ao sistema bancário tradicional, pode contribuir para estimular a capacidade empreendedora, ao reduzir as desigualdades de oportunidade entre os diversos empreendedores, favorecendo, dessa forma, a viabilidade dos microempreendimentos. Ademais, a proposta do programa distingue-se das anteriores ao adotar tecnologias operacionais específicas, mais adequadas às necessidades de seu público-alvo: trabalhadores por conta própria e microempreendedores do setor informal.

Com o intuito de alcançar maior alinhamento com as diretrizes do PNMPO, o antigo PCPP foi redesenhado. Inicialmente instituiu-se o Programa de Microcrédito (PMC) do BNDES para, posteriormente, em fevereiro de 2010, lançar o Programa BNDES Microcrédito, com melhoria das metodologias de análise de risco de crédito das Instituições de Microcrédito Produtivo Orientado (IMPO) e maior agilidade na liberação de recursos. Os objetivos básicos do novo programa estão descritos a seguir:

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, com vistas ao fortalecimento institucional destas para a prestação de serviços aos empreendedores populares. (BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2011, p. 1).

Já o Programa Economia Solidária em Desenvolvimento (PESD), voltado para empreendimentos dirigidos pelos próprios trabalhadores e implementado em 2004, tem como objetivos fomentar ações de inclusão (geração de trabalho e renda) para trabalhadores participantes de iniciativas da economia solidária, estimulando a formação de uma rede de incubadoras e o apoio de articulação de redes. Na II Conferência Nacional de Economia Solidária, que aconteceu em 2010, são descritas as linhas de ação do programa: organização

⁸ Moreto e Proni (2010, p. 263-264) definem as PMT como “[...] o conjunto de ações dirigidas à demanda ou à oferta de mão de obra que visam proteger a renda do desempregado, auxiliando-o a encontrar um novo emprego, por meio da intermediação de mão de obra, de orientação e qualificação profissional. Assim como assessorar as empresas no preenchimento dos postos de trabalho vagos”. Os autores ressaltam que a capacidade das PMT de melhorar as condições de vida dos trabalhadores está diretamente relacionada com as diretrizes da política econômica. Desta forma, os resultados obtidos com a democratização do acesso ao microcrédito dependem do nível de crescimento econômico (instrumento pró-cíclico) expandindo com o aquecimento da economia.

⁹ O detalhamento do PNMPO será realizado ao longo das próximas seções.

da comercialização dos produtos e serviços da economia solidária; formação e assistência técnica aos empreendimentos econômicos solidários e suas redes de cooperação; fomento às finanças solidárias, sob a forma de bancos comunitários e fundos rotativos solidários; elaboração de um marco jurídico diferenciado para a economia solidária, garantindo o direito ao trabalho associado; ampliação e atualização da base do Sistema de Informações em Economia Solidária (BRASIL, 2010a).

Quanto às ações de qualificação, na tentativa de estruturação e ordenamento de um sistema de informações que permitisse integrar a demanda por trabalho e a política de qualificação profissional, o Planfor foi substituído pelo Plano Nacional de Qualificação (PNQ). Reconhecendo que a desarticulação entre as políticas públicas constituía um dos principais problemas enfrentados pelo PLANFOR, o PNQ tem como premissa básica contribuir para promover a integração das políticas de qualificação e as políticas e ações vinculadas ao emprego, ao trabalho, à renda (seguro-desemprego, crédito popular, intermediação de mão de obra, produção de informações sobre o mercado de trabalho etc.) e à educação. Nesse novo formato, um objetivo estruturante do programa de qualificação, resultante da constatação da diversidade social e econômica da PEA, é promover gradativamente a ampliação do direito dos trabalhadores à qualificação. São estabelecidos como público alvo dos programas do PNQ pessoas mais vulneráveis econômica e socialmente, particularmente os trabalhadores com baixa renda e com maiores dificuldades de acesso a um posto de trabalho, inclusive aqueles que trabalham em condição autônoma.

Para a implementação das ações de qualificação profissional de forma descentralizada, em 2008, com a Resolução do Codefat, nº. 575, de 28 de abril de 2008 (BRASIL, 2008b), são estabelecidas diretrizes e critérios para transferências dos recursos do FAT para os estados, municípios e entidades sem fins lucrativos, com a finalidade de ampliar a participação da sociedade civil.

4.2 EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOIO AO SETOR INFORMAL

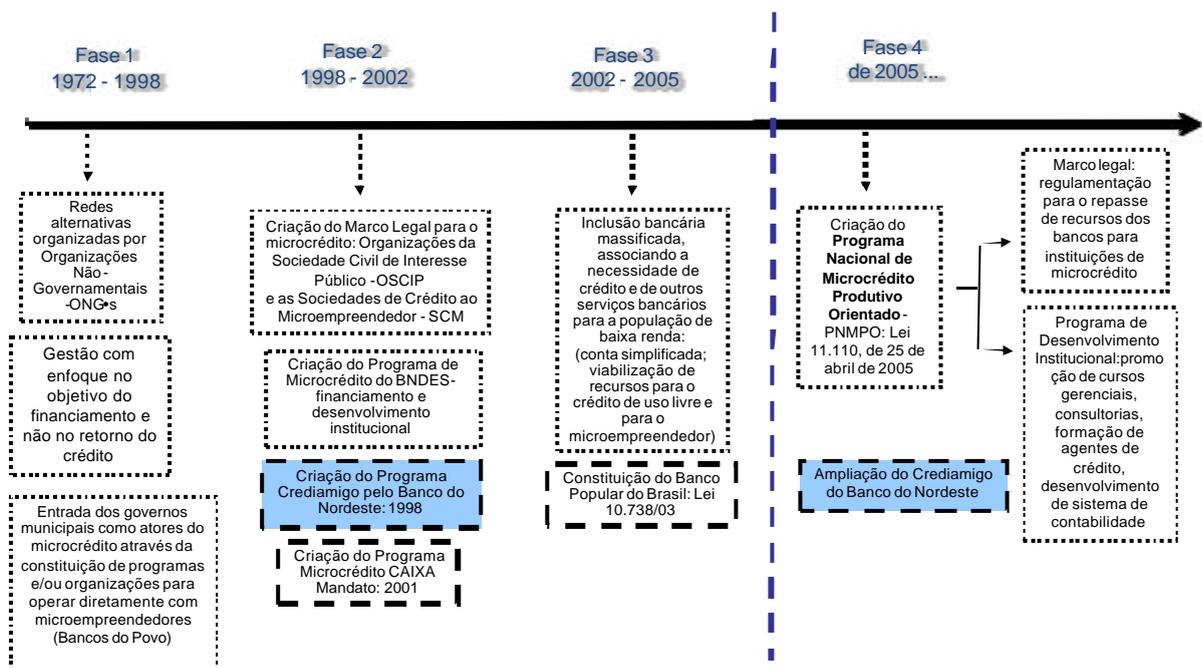
No caso brasileiro, o desenvolvimento da atividade de concessão de microcrédito é, inicialmente, marcado pela atuação das ONG. Posteriormente, a experiência brasileira dirige-se para a construção de uma rede de distribuição de crédito voltada para o público

ainda não atendido pelo sistema de crédito formal, via construção de marco regulatório adequado.

No Brasil e na América Latina, consta que uma das primeiras experiências de microcrédito foi desenvolvida em 1973, com o Projeto União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações (UNO). Realizado nos estados de Pernambuco e Bahia, concedia financiamentos à população de baixa renda, acompanhado de orientação e garantido por um fundo formado com recursos doados pela AITEC, fundação norte-americana atualmente denominada ACCION International. À época, os objetivos estavam assim definidos: crédito associado à assistência técnica e capacitação como meio de promover melhores condições econômicas e sociais à população de baixa renda nos setores urbano e rural (FELTRIM; VENTURA; DODL, 2009).

Nos anos 1980, destacaram-se a experiência da AITEC, a metodologia dos grupos solidários e as experiências do Banco da Mulher, filiada ao Women's World Bank (WWB), e da rede Ceape, que contava com financiamento do BID e da Inter-American Foundation (IAF). Em 1990 foi criada a Federação Nacional de Apoio aos Pequenos Empreendimentos (Fenape), hoje Ceape Nacional, que mantém o mesmo princípio de orientação e apoio aos empreendedores excluídos do sistema tradicional de crédito, com destaque para o setor informal.

Figura 4 – Histórico do Microcrédito



Fonte: Adaptado de Bittencourt (2005).

As primeiras experiências de concessão de microcrédito no Brasil são caracterizadas pela ausência da participação do Estado, seja na regulamentação da atividade, seja na inclusão dos pobres ao sistema formal de crédito. O ponto de partida para a atuação do Estado é a disponibilização de recursos financeiros para as ONG atuantes na área de microcrédito, voltando-se posteriormente para a construção de sua institucionalidade. Dessa forma, apenas nos anos 1990 são registradas algumas ações de governos municipais e estaduais na área de microfinanças, apoiando ONG, cujo principal exemplo é a Portosol. Esta ONG foi criada em 1996 com o apoio dos governos municipal de Porto Alegre e estadual do Rio Grande do Sul e da Agência de Assistência Técnica alemã GTZ (GOLDMARK; POCKROSS; VECHINA, 2000). Contudo, a atuação do poder público mediante programas voltados diretamente ao demandante de microcrédito deu-se por meio dos chamados “Bancos do Povo”. Financiados com fundos públicos de governos estaduais e municipais, essas ações incluem programas diretamente operados por agências governamentais e ONG. O Banco do Povo de São Paulo, criado em 1998, é um exemplo de programas de microcrédito sob a forma de projetos de geração de emprego e renda. Operado pela Secretaria do Trabalho do Governo do Estado de São Paulo e subordinado à coordenação de políticas públicas de emprego, o Banco do Povo de São Paulo fornece crédito a taxas de juros subsidiadas. Outros programas moldados com a mesma concepção são: Banco do Povo de Santo André, São Paulo Confia, dentre outros.

Nesse contexto, o BNDES apresenta alguns aspectos do “[...] subdesenvolvimento da indústria de microfinanças” do início da década de 1990 no Brasil (GOLDMARK; POCKROSS; VECHINA, 2000, p. 6-7). As argumentações são relacionadas a seguir:

- a) contexto macroeconômico – o mercado de crédito constituía atividade secundária para os bancos em um contexto de altas taxas de juros. Avalia-se que a política de juros dos anos 1990 proporcionou resultados expressivos às aplicações financeiras dos títulos da dívida pública, elevando o custo de oportunidade envolvido nas operações de crédito;
- b) crédito dirigido – programas subsidiados com foco nas micro e pequenas empresas acabaram por perenizar a concessão de crédito para aqueles que já possuíam patrimônio, impedindo o acesso dos microempreendimentos informais aos recursos de financiamento para a atividade produtiva;
- c) estrutura jurídica não convidativa para as microfinanças – limitada capacidade de captação de recursos, conflito com os sistemas jurídicos, nos quais se inserem as

atividades financeiras formais, entraves nas práticas de juros, insegurança jurídica, barreiras ao desenvolvimento de novos produtos e realização de novas operações etc.;

- d) mercado de crédito ao consumidor bastante desenvolvido e orientado para a população de baixa renda;¹⁰
- e) debilidade das instituições existentes – em função dos problemas de gestão enfrentados pelas organizações, a exemplo do conhecimento insuficiente de estratégias de mercado, sistemas de informação, além de inadequação da formação de pessoal; estas apresentam baixa capacidade de influenciar o cenário descrito.

Na segunda metade dos anos 1990, de experiências isoladas e diminutas, os programas de microcrédito passaram a vigorar como tema prioritário na esfera do Governo Federal. O apoio ao setor informal, mediante o desenvolvimento das microfinanças, surge como estratégia para reduzir a taxa de desemprego e exclusão social. Locus da inserção dos segmentos populacionais mais vulneráveis, o setor informal é reconhecido como importante fonte de sobrevivência para a população pobre. Ramos (1998, p.18) observa:

Vários são os fatores que alimentaram o novo ciclo de iniciativas [de apoio ao setor informal], entre os quais podemos mencionar: i) a generalizada consciência sobre a necessidade de evitar que o novo ciclo de crescimento não reproduza as desigualdades do anterior; ii) urgente necessidade de implementar políticas que reduzam os níveis de pobreza e indigência; e iii) paliar os problemas relativos ao emprego. Em realidade, esses fatores estão (ou podem estar) inter-relacionados (elevar o nível de emprego, por exemplo, pode ser uma forma de combater a pobreza) e, dessa forma, a ajuda aos pequenos empreendimentos converteu-se em elemento contemplado em todas as alternativas de política social.

O Estado vai, então, tratar a questão do informal basicamente por intermédio de três instituições e seus respectivos programas:

- a) *Comunidade Solidária*, criado em 12 de janeiro de 1995, colocou na agenda do Governo o enfrentamento da pobreza pelo “princípio da parceria” entre múltiplos

¹⁰ Mezerra e Guimarães (2003), em pesquisa realizada para a OIT, apontam que o financiamento aos empreendedores de menor renda é disponibilizado pelas mais diversas fontes, incluindo o uso de instrumentos do sistema de crédito formal: crédito direto ao consumidor (CDC), crédito pessoal (CP), cartão de crédito, limite do cheque especial, serviços de créditos bancários associados a contas correntes próprias e de familiares, cheques pré-datados (*factoring* e *vendor*), além das financeiras, agiotas, dentre outros. Os autores ressaltam que os microempreendedores, no intuito de compor a sua carteira de financiamento, também recorrem a várias organizações de microcrédito de uma só vez. Em suma, as linhas especiais de acesso ao microcrédito é apenas uma das fontes de financiamento do microempreendedor, além das disponíveis no mercado financeiro bancário e não bancário. Para os clientes do microcrédito, a taxa de juros nem sempre é o ponto mais relevante para a aquisição do empréstimo. Concorrem para a tomada de decisão os seguintes meios disponibilizados de forma ampla pelas diversas fontes de crédito citadas acima: capacidade de pagamento das prestações, custo de oportunidade (crédito disponível a tempo de realizar o negócio), flexibilidade dos produtos de mercado e acesso ao crédito de forma rápida e fácil.

atores, para fortalecimento das capacidades dos mais pobres para atuar como agentes de seu próprio desenvolvimento. Era composto de 21 líderes da sociedade civil e 4 Ministros: Saúde, Educação, Trabalho e o Chefe de Gabinete da Presidência. Uma, dentre as muitas ações prioritárias elencadas pelo programa, era dar acesso ao crédito às populações carentes, de modo a aumentar suas oportunidades de trabalho e de geração de renda;

- b) *Programa de Geração de Emprego e Renda* (Proger), do Ministério do Trabalho/Codefat;
- c) *Programa de Crédito Produtivo e Popular* (PCPP), operacionalizado por repasse de recursos do FAT/BNDES às instituições parceiras; tinha como objetivos viabilizar novos mecanismos de financiamento e elevar a produtividade dos investimentos do público alvo: microprodutores formais e informais, pessoas em busca do autoemprego, cooperativas e formas associativas de produção. Seus programas: BNDES-Trabalhador e BNDES-Solidário.

As ações para dar acesso ao crédito para pequenos empreendimentos multiplicam-se. Dentre as principais iniciativas estatais, destacam-se o Proger e o PCPP, ambos desenvolvidos com recursos do FAT.

O Proger foi instituído em março de 1994, pela Resolução nº 59 do Codefat (BRASIL, 1994a) e tinha por finalidade a promoção de ações de geração de emprego e renda, mediante concessão de linhas especiais de crédito para a aplicação nos segmentos de micro e pequenos empreendimentos, cooperativas e formas associativas de produção, além de iniciativas de produção próprias da economia informal. Somava-se à concessão do crédito a capacitação gerencial e o acompanhamento técnico do empreendimento beneficiado pelos agentes financeiros: BNB, Banco do Brasil, Banco da Amazônia e Caixa Econômica Federal (AZEREDO, 1998a, 1998b). Contudo, um traço comum às experiências estatais de financiamento do microcrédito à época era a diversidade no recorte da população atendida, com baixa capacidade de focalização, por exemplo, na população de baixa renda do setor informal.

O Proger tem o mérito de reconhecer a importância atual e o potencial das pequenas e microempresas formais e informais quanto à geração e à estabilidade do emprego para amplos setores da população. O Programa, entretanto, não consegue desenvolver estratégias diferenciadas para os distintos tipos de empresas que pretende atender, pois adota um único paradigma claramente orientado para as pequenas e microempresas com maior potencial de acumulação e pertencentes aos estratos mais desenvolvidos do setor. A ênfase na capacitação como requisito para o

outorgamento do crédito nas assessorias pré e pós-crédito, na provisão de empréstimos para a compra de ativos fixos e em taxas de juros altamente subsidiadas não se ajustam às demandas e problemas das unidades produtivas informais de subsistência. O Proger tem, por conseguinte, que esclarecer sua missão. Em particular tem que decidir se esta consiste em contribuir para o alívio da pobreza e a estabilidade do emprego, através do apoio às precárias unidades produtivas nos setores de comércio e serviços pessoais, ou para criação de novos postos de trabalho, privilegiando as microempresas produtiva de bens e com relativo potencial de crescimento. (TOMEI, 1999, p. 355).

Além disso, os pretensos beneficiários, para se tornarem elegíveis para acesso ao programa, deveriam, nas considerações de Parente (2003, p. 9): “[...] enfrentar uma série de trâmites burocráticos e exigências de garantias por parte dos bancos, além da vinculação a eventos de capacitação nem sempre adequados e do desejo dos microempreendedores.”

A estas avaliações somam-se os procedimentos para análise de crédito que dificultavam a liberação dos empréstimos e prejudicavam os pequenos tomadores, justamente aqueles que deveriam ser beneficiados pelo programa.

Corroborava esta análise o entendimento de Azeredo (1998a, 1998b), ao identificar os seguintes problemas centrais colocados aos programas públicos de geração de emprego e renda, baseados na concessão de crédito (Proger Urbano e Rural): falta de abrangência, tornando as iniciativas pouco eficientes no combate ao desemprego e à deterioração das condições de inserção no mercado de trabalho; concentração dos recursos dos programas, deixando visíveis as diferenças regionais profundas no acesso aos benefícios do programa; completa desarticulação entre os diversos programas, políticas sociais e políticas econômicas, além da descontinuidade administrativa; inexistência de foco ou estabelecimento de prioridades da política pública. A autora argumenta que os valores médios dos créditos concedidos, as garantias exigidas para fechamento dos contratos e os baixos multiplicadores de emprego das operações realizadas indicavam total dissociação entre os clientes do Proger e a população vulnerabilizada, seja pelo desemprego, pela inserção precária no setor informal, ou pela pobreza; e problemas de ordem operacional, dado o peso da estrutura burocrática das instituições públicas responsáveis pelo funcionamento do programa. Para a otimização da aplicação dos recursos seria necessária a criação de estruturas mais autônomas na tomada de decisão e a capacitação dos analistas de crédito para a avaliação e o encaminhamento das solicitações de crédito popular.

Em 1996, em sintonia com o Conselho da Comunidade Solidária, foi criado o PCPP do BNDES, que buscou corrigir algumas distorções apontadas na operacionalização do Proger. O programa, por meio do fomento a instituições de microcrédito, tinha como objetivo criar alternativas de ocupação para atender a população de baixa renda, elevando, por meio da

capacitação técnico-gerencial e assistência técnica, bem como a produtividade dos empreendimentos aprovados. Uma das inovações trazidas pelo programa foi a disponibilização de recursos para treinamento das equipes de trabalho que acompanhavam o projeto. Há também a exigência de formação dos microempreendedores para promover a elevação de sua capacidade de trabalho e de gestão, impactando diretamente no aumento da probabilidade de êxito do negócio.

O PCPP dividia-se em duas ações: o BNDES-Trabalhador, que previa a constituição de um fundo especial para créditos em cada estado, cujo funcionamento supunha o papel ativo das Secretarias de Trabalho e das comissões estaduais e municipais constituídas nos marcos do Sistema Público de Emprego. Ademais, caberia aos municípios a concessão do crédito e o fortalecimento institucional voltado à formação/qualificação dos agentes de crédito e demandantes. No que se refere à integração das políticas de emprego e renda, havia uma tentativa de articulação das estratégias dos governos municipal e estadual com a política nacional de microcrédito e o BNDES-Solidário, que transferia recursos para fundos geridos por entidades não governamentais dedicadas ao crédito popular. A finalidade era proporcionar, mediante o repasse de recursos e fortalecimento institucional das organizações, a multiplicação de iniciativas não governamentais (ONG, Oscip e SCM), formando uma ampla rede institucional dedicada ao crédito produtivo e popular.

Em resumo, a expansão das políticas e programas de microcrédito deu-se em três níveis de governo, a saber: ações regulatórias; ações em primeiro piso, caracterizadas pela operação direta na concessão de crédito; ações de segundo piso, caracterizadas pelo suporte às operações de primeiro piso com apoio técnico ou financeiro.

4.2.1 Definição do marco legal das microfinanças no Brasil

Em 1998, as discussões realizadas no Comitê de Marco Legal no âmbito do Conselho do Comunidade Solidária possibilitaram a criação de duas figuras jurídicas com permissão para operarem com o microcrédito, utilizando taxas acima de 12% ao ano:¹¹

¹¹ A Lei de usura é prevista no Decreto nº 22.626, de 7 de abril de 1933 (BRASIL, 1933). As limitações a sua aplicabilidade às SCM e Oscip estão descritas na MP 2.172-32, de 23 de agosto de 2001 (BRASIL, 2001b). A Lei da usura constituía um impeditivo para o desenvolvimento das atividades de microcrédito efetuadas pelas ONG, ao restringirem a taxa de juros nominal praticada a 2% ao mês e 12% ao ano em termos reais. As instituições que se mantivessem como ONG não poderiam realizar operações de crédito com juros acima do teto estabelecido.

- a) as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), conforme Lei 9.790, de 23 de março de 1999 (BRASIL, 1999a) e Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999 (BRASIL, 1999b), com finalidade creditícia, sem fins lucrativos, com objetivos sociais bem definidos – *promoção de desenvolvimento econômico e social e o combate à pobreza* – e supervisionadas pelo Ministério da Justiça;
- b) as Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCM), instituídas pela MP nº 1.894-20, de 28 de julho de 1999 (BRASIL, 1999c), que foi transformada na Lei nº 10.194, em fevereiro de 2001 (BRASIL, 2001a), com fins lucrativos e supervisionadas pelo Banco Central. A instituição do marco legal levou às ONG de crédito a orientação para que pudessem organizar-se como Oscip ou operar como acionistas ou sócias das SCM.

Desta forma, a base normativa aplicável às microfinanças no Brasil só tem sua expressão em legislação específica no final da década de 1990, após quase 30 anos de vulnerabilidade institucional. Cabe ressaltar que, embora as ações que se seguem representem instrumento fundamental para viabilizar a utilização adequada e sistemática dos recursos colocados à disposição desse segmento, fragilidades importantes são observadas. Mais especificamente, não são estabelecidos critérios para a definição do que vem a ser a atividade microfinanceira. Conforme relatório do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), os esforços para estabelecer uma base normativa aplicável às atividades de microfinanças tão somente reconhecem as ações da sociedade civil organizada nesse campo, determinando um variado leque de atividades identificadas como de interesse público. Como descrito: “[...] a atividade microfinanceira não foi regulamentada, mas apenas genericamente permitida, desde que vinculada a um amplo campo de prerrogativas de direito identificados por um também genérico conceito de interesse público.” (MARTINS, 2008, p. 16).

Na regulamentação referente às SCM, o Sistema Financeiro Nacional (SFN) limita as atividades de microfinanças a um só produto financeiro, o crédito, desde que não seja para consumo, conforme Resolução nº 2.627, de agosto de 1999, do Conselho Monetário Nacional (CMN) do Banco Central do Brasil (1999).¹² A alienação fiduciária configura-se como a única forma de garantia a ser oferecida pelo demandante do crédito, ao mesmo tempo em que

¹² A Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005 (BRASIL, 2005a), que institui o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), permite que as SCM prestem outros serviços, além do crédito.

a legislação apenas se aproxima, de forma implícita, da definição das atividades de microfinanças, ao determinar o objeto social das SCM, como segue:

Art. 1º É autorizada a constituição de Sociedades de Crédito ao Microempreendedor e à Empresa de Pequeno Porte, as quais: (Redação dada pela Lei nº 11.524, de 2007)

I - terão por objeto social a concessão de financiamentos a *peessoas físicas, a microempresas e a empresas de pequeno porte, com vistas na viabilização de empreendimentos de natureza profissional, comercial ou industrial*, equiparando-se às instituições financeiras para os efeitos da legislação em vigor, podendo exercer outras atividades definidas pelo Conselho Monetário Nacional; (Redação dada pela Lei nº 11.524, de 2007)

II - terão sua constituição, organização e funcionamento disciplinados pelo Conselho Monetário Nacional;

III - sujeitar-se-ão à fiscalização do Banco Central do Brasil;

IV - poderão *utilizar o instituto da alienação fiduciária em suas operações de crédito*;

V - estarão impedidas de captar, sob qualquer forma, recursos junto ao público, bem como emitir títulos e valores mobiliários destinados à colocação e oferta públicas [...] (BRASIL, 2001a, p. 1, grifos nossos).

A incapacidade de o poder público definir os contornos das atividades de microfinanças acabou por levá-lo a regular alguns atores ou instituições e não o segmento. Critérios consubstanciados na MP nº 122, de 25 de junho 2003 (BRASIL, 2003b), posteriormente convertida na Lei nº 10.735, de 2003 (BRASIL, 2003c), e regulada pelas Resoluções do CMN/Bacen nº 3.109 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2003a) e nº 3.310 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2003b), definirão as características de política pública para regulamentação da atividade microfinanceira nos anos 2000. Note-se que o microcrédito, conforme ações de regulação do setor, é recorrentemente atribuído ao crédito de pequeno valor, direcionado à população de baixa renda:

Art. 1º Os bancos comerciais, os bancos múltiplos com carteira comercial e a Caixa Econômica Federal manterão aplicada em operações de crédito destinadas à *população de baixa renda e a microempreendedores* parcela dos recursos oriundos dos depósitos a vista por eles captados, observadas as seguintes condições: (Redação dada pela Lei nº 11.110, de 2005):

I - os tomadores dos recursos deverão ser:

a) *peessoas físicas detentoras de depósitos à vista e aplicações financeiras de pequeno valor*;

b) *microempreendedores* que preencham os requisitos estabelecidos para operações de crédito concedidas por entidades especializadas em operações de microcrédito; ou

c) *peessoas físicas de baixa renda* selecionadas por outros critério [...] (BRASIL, 2003c, 2003, p. 1, grifos nossos).

Esta medida, ao determinar um percentual dos depósitos à vista do sistema financeiro em operações de microcrédito, sob pena de retenção do saldo não utilizado no Bacen, sem

nenhuma remuneração, busca encaminhar recursos do setor financeiro privado para as operações de microcrédito. Como resultado, pretendia-se a ampliação do crédito disponível para as pequenas unidades produtivas e a focalização na população de baixa renda.

Outras iniciativas com vistas à inclusão financeira dos pobres foram a criação de contas especiais de depósitos à vista – Resolução nº 3.104, de 25 de junho de 2003 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2003c) –, e de depósitos de poupança – Resolução nº 3.113, de 31 de julho de 2003 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2003d) –, posteriormente reguladas pela Resolução 3.211, de 2 de julho de 2004 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2004). Estas contas simplificadas permitiam à população de baixa renda ter acesso aos serviços bancários, de forma desburocratizada e com isenções tarifárias. Fenômeno também conhecido por “bancaização”, além de facilitar o acesso aos serviços, promove a rentabilização do patrimônio mediante o investimento em poupança.

A estratégia de inclusão bancária massificada adota como instrumentos adicionais:

- a) ampliação do número de correspondentes não bancários (lojas, supermercados, casa lotéricas, correios) que, de acordo com as Resoluções nº 3.110, de 2003 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2003b), e nº 3.654, de 2008 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2008), prestam diversos serviços financeiros (abertura de contas de depósitos a vista e de poupança, emissão de cartões, realização de recebimentos e pagamentos de contas de água, luz, telefone, pedidos de crédito, análise de crédito, dentre outros), dando maior flexibilidade e capilaridade ao sistema;
- b) concessão de crédito consignado. Em 2003 foram estabelecidas as regras para a concessão de empréstimos para os empregados sob Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), Decreto nº 4.840, de 17 de setembro de 2003 (BRASIL, 2003d); aposentados e pensionistas do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), Instrução Normativa nº 121, de 1 de julho de 2005 (INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDADE SOCIAL, 2005); e servidores públicos federais Decreto nº 6.386, de 29 de fevereiro de 2008 (BRASIL, 2008c);

- c) regulação das contas-salário, conforme Resoluções nº 3.402, de 6 de setembro de 2006¹³, e nº 3.424, de 21 de dezembro de 2006¹⁴, citadas por Levorato (2009), dando a possibilidade de abertura de conta bancária à população de baixa renda aos serviços bancários, com isenção de tarifas, além de possibilidade de acesso aos demais serviços do setor financeiro, a exemplo dos créditos consignados.

O Banco Mundial, por meio do CGAP, afirma que os organismos de regulação financeira, no processo de inclusão financeira, devem buscar construir mecanismos que, não apenas promovam a regulação e supervisão da atividade, mas também garantam a proteção ao consumidor e fomentem a alfabetização financeira.

A proteção do consumidor e a educação financeira podem ajudar a melhorar a eficiência, a transparência, a concorrência e o acesso aos mercados de microfinanças, reduzindo as assimetrias de informação e os desequilíbrios de poder entre fornecedores e demandantes dos serviços financeiros. Quando os clientes estão melhor informados sobre os termos e condições de acesso aos serviços financeiros, podem escolher qual o produto que eles preferem e, assim, estimular a concorrência. Clientes informados podem escolher o produto que melhor se adapte às suas necessidades e, por conseguinte, incentivar os fornecedores de serviços financeiros concorrentes a projetar produtos superiores. A certeza de que seus direitos sejam protegidos pode atrair novos clientes, especialmente em mercados em que há desconfiança dos sistemas financeiros, por razões históricas. (THE WORD BANK GROUP, 2010, p. 26).¹⁵

Do lado da oferta de crédito, os agentes econômicos avaliam que a inclusão bancária deve ser realizada considerando algumas questões. Levorato (2009) chama atenção para os seguintes entraves colocados à ampliação do acesso dos pobres ao sistema financeiro: crescimento do custo operacional dos bancos em função dos riscos assumidos ao atender esses novos clientes (assimetria de informações); inexistência de mecanismos de avaliação de risco dos consumidores de baixa renda; desconhecimento do perfil dos novos demandantes, resultando na inadequação dos serviços e produtos oferecidos para consumidores com

¹³ BANCO CENTRAL DO BRASIL **Resolução nº 3.402, de 6 de setembro de 2006**. Dispõe sobre a prestação de serviços de pagamento de salários, aposentadorias e similares sem cobrança de tarifas. Brasília, 2006b. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/normativo/detalharNormativo.do?method=detalharNormativo&N=106277050>>. Acesso em: 10 mar. 2008.

¹⁴ BANCO CENTRAL DO BRASIL **Resolução nº 3.424, de 21 de dezembro de 2006**. Prorroga o prazo estabelecido no art. 1º da Resolução 3.402, de 2006, e dispõe sobre a aplicação do contido naquele normativo à prestação dos serviços objeto de convênios ou contratos efetivamente implementados pelas instituições financeiras até 5 de setembro de 2006. Brasília, 2006c. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/normativo/detalharNormativo.do?method=detalharNormativo&N=106407179>>. Acesso em: 10 mar. 2008.

¹⁵ *La protección del consumidor y la educación financiera pueden contribuir a mejorar la eficiencia, la transparencia, la competencia y el acceso en los mercados financieros minoristas reduciendo las asimetrías de información y los desequilibrios de poder entre proveedores y usuarios de servicios financieros. Cuando los clientes están mejor informados acerca de los términos y condiciones de los servicios financieros, pueden elegir qué producto prefieren y, de ese modo, estimular la competencia. Los clientes informados pueden optar por el producto que se adapta mejor a sus necesidades y, por lo tanto, incentivar a los proveedores rivales de servicios financieros a diseñar productos mejores. La seguridad de que sus derechos están protegidos puede atraer a nuevos clientes, sobre todo en mercados donde se desconfía de los sistemas financieros por motivos históricos.*

diferentes faixas de capacidade de pagamento. Estes e outros problemas relacionados à dificuldade de controle da prestação de serviços financeiros dos correspondentes não bancários acabam por contribuir para limitar a participação do sistema financeiro na massificação das microfinanças no país.

Na tentativa de aliar a inclusão bancária da população de baixa renda à expansão do acesso ao microcrédito foi criado o Banco Popular do Brasil (BPB):

Art. 1º Fica o Banco do Brasil S.A. autorizado a criar, nos termos do art.251 da Lei 6.404, de 15 de dezembro de 1976, duas subsidiárias integrais, a saber:

I - um banco múltiplo, com o objetivo de *atuação especializada em microfinanças, consideradas estas o conjunto de produtos e serviços financeiros destinados à população de baixa renda*, inclusive por meio de abertura de crédito a pessoas físicas de baixa renda e microempresários, sem a obrigatoriedade de comprovação de renda;

II - uma administradora de consórcios, com o objetivo de administrar grupos de consórcio destinados a *facilitar o acesso a bens duráveis e de consumo, inclusive a pessoas físicas de baixa renda e microempresários*, com ou sem qualquer comprovação de renda [...] (BRASIL, 2003e, p. 1, grifos nossos).

Vale ressaltar que o crédito disponibilizado pelo BPB, de acordo com avaliações dos gestores públicos, acabou por focalizar o consumo, sem direcionamento produtivo. Outros fatores concorreram para o fracasso de parte das ações implementadas para massificação das microfinanças no país: vulnerabilidade das definições relativas aos conceitos de microfinanças e microcrédito, resultando na incapacidade de entendimento uniforme das atividades desse segmento por parte dos operadores de microfinanças. Sem base comum de conhecimento, a ação dos atores tende a se confundir em concepções e critérios que resultaram em: dificuldade de aplicação do conceito às estratégias governamentais de política pública; peculiaridade quanto à análise de risco nas microfinanças; falta de viabilidade operacional e financeira. Deste modo, a atratividade econômica apresentava as seguintes características: atividade custosa, quando comparada com operações do sistema financeiro tradicional, e limitada em suas condições, especialmente os juros e valor do crédito; e burocracia na efetivação dos Depósitos Interfinanceiros vinculados a operações de Microfinanças (DIM), acessível apenas às grandes instituições financeiras que trabalham com microcrédito. Em suma, as organizações de microcrédito continuaram com baixo acesso aos recursos disponibilizados pelo sistema financeiro (COELHO; PRANDINI, 2009; MARTINS, 2008).

Farranha (2006, p.108, 109) esclarece:

Basicamente, as principais medidas do governo [...] na questão do microcrédito, foram no sentido de viabilizar a estrutura jurídica capaz de oferecer suporte as operações. Não estava na pauta do governo criar um sistema articulado com os bancos, inclusive público, no sentido de fornecer crédito aos pobres [...] a entrada do

Governo Federal na elaboração de uma estratégia de microcrédito teve como resultado a constituição de uma rede de instituições que ampliaram o escopo do microcrédito, mas não se constituíram num sistema de políticas de emprego e acesso democrático ao sistema de crédito nacional.

Avalia-se que o marco regulatório existente não possibilita, de forma adequada, o fluxo de recursos públicos para as atividades de microfinanças, ao mesmo tempo em que não incentiva investimentos do setor privado, limitando e reversão do quadro de subdesenvolvimento da atividade. Como o destacado por Martins, Winograd e Salles (2002), embora se percebam avanços na definição de um marco legal das microfinanças no Brasil, ainda não existe consenso quanto à regularidade da atuação em microfinanças de entidades que não sejam instituições financeiras ou mesmo um corpo de regras específico e unificado sobre o tema. De fato, parte expressiva do poder público e do setor privado continua alheia às microfinanças, havendo necessidade de formatação de novo marco regulatório, um dos fatores mais relevantes para criação de um ambiente favorável ao desenvolvimento das microfinanças no Brasil.

4.2.2 Fases recentes da formulação de políticas públicas para o setor informal

Em 2004, com a edição da MP 226 (BRASIL, 2004a) e o Decreto nº. 5.288 (BRASIL, 2004b), o Governo Federal instituiu o PNMPO,¹⁶ ratificado pela conversão da MP 226, na Lei 11.110, de 25 de abril de 2005 (2005a). O objetivo do programa era o fortalecimento institucional e a disponibilização de recursos para programas de microcrédito destinados à geração de emprego e renda *entre os microempreendedores populares*. O público-alvo do PNMPO eram empreendedores com faturamento anual de até R\$ 60.000,00.¹⁷

As Resoluções do Codefat nº. 449, de 29 de agosto de 2005 (BRASIL, 2005c), que criou uma linha de depósito especial do FAT (200 milhões de reais), e a Resolução nº. 3.310, de 1 de setembro de 2005 do CMN (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2005),¹⁸ que determinou a destinação de 2% dos depósitos à vista dos bancos comerciais para aplicação em operações de microcrédito destinadas aos microempreendedores de baixa renda,

¹⁶ Conforme já destacado na Seção 2 deste estudo, entende-se por microcrédito produtivo orientado aquele baseado em metodologia na qual existe o relacionamento direto do chamado agente de crédito com os empreendedores no local em que é executada a atividade econômica.

¹⁷ Como o descrito no Decreto nº 6.607, de 21 de outubro de 2008 (BRASIL, 2004c), este limite é ampliado para R\$ 120.000 mil.

¹⁸ As Resoluções do Codefat nº 511, de 18 de outubro de 2006 (BRASIL, 2006b), e CMN/Bacen nº 3.422, de 30 de novembro de 2006 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2006), buscam atualizar as regras para acesso aos recursos para o microcrédito produtivo orientado.

possibilitaram a definição das novas regras para operações de microcrédito. Conforme a normativa, consideram-se operações de microcrédito:

Art. 2º [...]

I - pessoas físicas:

a) detentoras de contas especiais de depósitos de que trata a Resolução 3.211, de 30 de junho de 2004;

b) titulares de outras contas de depósitos que, em conjunto com as demais aplicações por elas mantidas na instituição financeira, tenham saldo médio mensal inferior a R\$3.000,00 (três mil reais);

II - pessoas físicas, para viabilizar empreendimentos de natureza profissional, comercial ou industrial, de *pequeno porte*, e com pessoas jurídicas classificadas como *microempresas* na forma da legislação e regulamentação em vigor;

III - *peças físicas de baixa renda*, detentoras ou não de depósitos e de aplicações financeiras de pequeno valor, que se enquadrem no art. 3º, inciso I, da Lei Complementar 111, de 6 de julho de 2001;

IV - pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, cuja renda anual bruta não ultrapasse o valor estabelecido pelo art. 3º do Decreto 5.288, de 29 de novembro de 2004, ou por outra norma que o altere ou substitua [...] (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2005, p. 1, grifos nossos).

As principais ações do PNMPO foram: estabelecimento de uma linha de crédito destinada ao microcrédito produtivo orientado, provendo as IMF de *funding* (recursos para empréstimos) oriundos do FAT, além de recursos advindos do depósito compulsório (exigibilidade); e formulação de um PDI para o setor promover ampliação das informações sobre microfinanças, aprimoramento do marco legal, capacitação de gerentes, agentes de crédito e funcionários, desenvolvimento de sistemas de contabilidade e realização de estudos diagnósticos do setor. Tudo isto com o objetivo de impelir a expansão do microcrédito.

O direcionamento do microcrédito às pequenas unidades produtivas, associado à exigência do agente de crédito na relação que se estabelece entre o MTE e os microempreendedores de baixa renda são provavelmente os aspectos mais relevantes a diferenciar esse tipo de programa das tentativas anteriores. Como define o Governo Federal, a estratégia do microcrédito produtivo orientado consiste fundamentalmente em oferecer microcrédito exclusivamente a empreendedores populares de pequeno porte, com orientação técnica e acompanhamento ao empreendedor em seu local de trabalho. Conforme Resolução do CMN nº 3.422, de 30 de novembro de 2006 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2006, p. 3, grifos nossos), constituem-se operações de microcrédito no âmbito do PNMPO aquelas que:

Art. 4º [...]

III - utilize *metodologia baseada no relacionamento direto com o empreendedor, no local onde executada a atividade econômica*, devendo ser levado em consideração ainda:

- a) 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 voltadas para o desenvolvimento do empreendimento;
- b) 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;
- c) 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 esse e em consonância com o previsto nesta resolução.

As perspectivas de novas oportunidades para os trabalhadores do setor informal são ampliadas, uma vez que não se trata apenas de dar acesso ao crédito ou serviços financeiros. Busca-se a proximidade com o demandante de crédito, o que implica a interação constante e orientação quanto à oportunidade e ao uso do crédito. Adicionalmente, são disponibilizados recursos para financiamento de bens, serviços e capital de giro, essenciais ao empreendimento, incluindo a taxa de abertura de crédito. Quanto às garantias exigidas, nas operações de microcrédito produtivo orientado são aceitas quaisquer garantias permitidas pelas instituições financeiras, inclusive aval solidário em grupo com, no mínimo, três participantes, alienação fiduciária e fiança.

De acordo com Pereira (2007), o PNMPO também assume papel relevante na articulação entre instituições de microcrédito, bancos e demais agentes econômicos com o intuito de promover fluxo de recursos mediante operações de repasse e mandato.¹⁹ Antes da definição do marco legal, em 1999, e da criação do programa, o microcrédito era operado principalmente pelas iniciativas das ONG. Hoje são de vários tipos os agentes financeiros que trabalham no processo de intermediação do microcrédito. São instituições que podem atuar como IMPO no âmbito do PNMPO: cooperativas de crédito singulares; agências de fomento, de que trata a MP nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001 (BRASIL, 2001c); SCM, de que trata a Lei nº 10.194/2001 (BRASIL, 2001a); Oscip, de que trata a Lei nº 9.790/99 (BRASIL, 1999a). Por sua vez, os bancos de desenvolvimento, as agências de fomento, os bancos cooperativos e as cooperativas centrais de crédito podem atuar como repassadores de recursos ou Agente de Intermediação (AGI) das Instituições Financeiras (IFO) que operam recursos do

¹⁹ Os tipos de operações de crédito realizadas no âmbito do PNMPO são: *contratação direta* – contratação de operações com o tomador final, mediante utilização de estrutura própria; *mandato* – contratação de operações com o tomador final, por intermédio de parceria com Instituição de Microcrédito Produtivo Orientado; *repasse* – repasse de recursos à Instituição de Microcrédito Produtivo Orientado, podendo ser de forma direta ou via Agente de Intermediação; *aquisição de operações de crédito* – compra de operações de microcrédito da Instituição de Microcrédito Produtivo Orientado, de forma direta ou via Agente de Intermediação. Para maiores informações ver Portal do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE): <http://portal.mte.gov.br/portal-mte/>.

PNMPO para as IMPO. Em resumo, parte-se do reconhecimento de que é fundamental para o bom andamento do programa a utilização de uma estratégia de articulação institucional que permita o desenvolvimento de ações integradas.

No âmbito do PNMPO, o papel dos bancos públicos é ampliado com a incorporação de programas microfinanceiros. O objetivo é atingir a população de baixa renda, ao aumentar a capilaridade dos programas que utilizam as tecnologias microfinanceiras. São exemplos dessas ações:

- a) Programa de Microcrédito Mandato e Repasse, da Caixa Econômica Federal (CEF), cujo público alvo são microempreendedores Pessoa Física ou Jurídica de baixa renda que atuem nos setores formal e informal da economia, desde que o faturamento anual do empreendimento não ultrapasse R\$ 120 mil; não possuam restrições cadastrais internas e externas, tenham um ano ou mais de experiência e apresentem capacidade de pagamento, cujo prazo é de até 24 meses.

As linhas de crédito são operacionalizadas da seguinte forma: atuação em 1ª linha, Microcrédito Mandato, cuja operacionalização do crédito é realizada por meio de IMF credenciada pela Caixa; e atuação em 2ª linha, Microcrédito Repasse, em que a Caixa disponibiliza crédito para a instituição que aplica os recursos. A Caixa é responsável pelas etapas de liberação do crédito, até a assinatura do contrato. Em 2010, o Microcrédito CAIXA contava com 50 instituições credenciadas, geralmente registradas como Oscip ou SCM. O acesso ao crédito se dá por meio de uma IMF, que agenda uma visita do Agente de Crédito ao local de trabalho do demandante, a fim de realizar um levantamento socioeconômico para liberação do crédito. As condições para liberação do crédito – de R\$ 250,00 a R\$ 15.000,00 – abrangem aprovação em pesquisa cadastral e demais análises efetuadas pelo Agente de Crédito da IMF. Na relação com a IMF, havendo comprovação de aumento de capacidade de pagamento, o valor do empréstimo pode ser ampliado nas futuras concessões. Uma vez concedido, o crédito pode ser utilizado para aquisição de equipamentos, matéria-prima, capital de giro e melhoria da infraestrutura do negócio. Buscando desburocratizar o acesso ao crédito, a Caixa oferece conta corrente especial aos microempreendedores (conta CAIXA Fácil) para empréstimos de até R\$ 1.000,00. No segundo caso, Microcrédito Repasse, o banco apenas disponibiliza os recursos para a IMF que gerencia os recursos junto ao microempreendedor, conforme regras do PNMPO.

- b) Banco Popular do Brasil (BPB) – Lei 10.738, de 2003 (BRASIL, 2003e). Este programa tem como finalidade disponibilizar recursos aos empreendedores com faturamento anual de até R\$ 60 mil como forma de incentivar a geração de emprego e renda. A metodologia utilizada, em sintonia com aquela referente ao crédito produtivo orientado, é baseada no relacionamento com os empreendedores no local em que é executada a atividade econômica.

Entretanto, como esclarecem Coelho e Prandini (2009, p. 34), as operações do BPB apresentaram-se como exitosas apenas na criação de contas simplificadas e no oferecimento de crédito focalizado nas necessidades de consumo. O crédito pessoal disponibilizado pelo BPB é de uso livre, destinado aos próprios clientes do banco e pode ser utilizado de acordo com suas necessidades. Os valores estão entre R\$ 51,00 e R\$ 600,00, sujeitos a análise da situação financeira do solicitante e prévia aprovação do crédito. Para antigos clientes do banco, a renovação do crédito é automática. Em resumo, embora o BPB contribua para facilitar o acesso da população ao uso de seus recursos financeiros, permitindo maior inclusão financeira, as ações não se revelaram eficazes na concessão de microcrédito produtivo orientado.

Dentre as principais iniciativas no âmbito do Estado, destacam-se ainda o CrediAmigo do BNB. O programa de microcrédito CrediAmigo tornou esse banco público o primeiro a operar com microcrédito. Esse programa concede empréstimos de pequenos valores para quem tem algum negócio de pequeno porte e precisa de capital e orientação. Operando desde abril de 1998, na região Nordeste, norte de Minas Gerais e Distrito Federal, o CrediAmigo tem como público alvo pessoas que trabalham por conta própria em qualquer ramo de atividade. Concede empréstimos associando a cessão do crédito à orientação necessária para viabilizar o microempreendimento, assim como capacitação do gestor focada nas áreas de recursos humanos e gestão empresarial. O acesso ao crédito é possível sem as exigências das garantias tradicionais do sistema financeiro, sendo aceita a fiança solidária dos grupos solidários. Conforme o BNB, trata-se de uma rede de compromissos, na qual membros de um grupo responsabilizam-se mutuamente pelo pagamento do valor que foi emprestado. Somente em alguns casos especiais, o BNB opera o Programa CrediAmigo com avalista individual (BANCO DO NORDESTE, 2008).

Em resumo, como destacam Feltrim, Ventura e Dodl (2009), nos últimos anos, o poder público tem promovido ações com o objetivo de criar um quadro normativo que permita o

desenvolvimento dos microempreendimentos no país, inclusive provendo recursos para seu financiamento.²⁰ Para Araújo e Lima (2010), entretanto, no âmbito das políticas públicas, percebe-se um movimento de *formalização do informal*. Concorre para isto a aprovação da Lei Complementar nº 123, ou Lei do Supersimples, de 14 de dezembro de 2006 (BRASIL, 2006a), que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas gerais relativas ao *tratamento diferenciado e favorecido* a ser dispensado às *microempresas e empresas de pequeno porte* no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, especialmente no que se refere:

I - à apuração e *recolhimento dos impostos* e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante regime único de arrecadação, inclusive obrigações acessórias;

II - ao *cumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias*, inclusive obrigações acessórias;

III - ao *acesso a crédito* e ao mercado, inclusive quanto à *preferência nas aquisições de bens e serviços pelos Poderes Públicos*, à tecnologia, ao associativismo e às regras de inclusão.

§ 1º Cabe ao Comitê Gestor de que trata o inciso I do caput do art. 2º desta Lei Complementar apreciar a necessidade de revisão dos valores expressos em moeda nesta Lei Complementar [...] (BRASIL, 2006a, p. 1).

E também a Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008 (BRASIL, 2008d, p. 16, grifos nossos), que cria a figura do Microempreendedor Individual:

Art. 18-A. O Microempreendedor Individual - MEI poderá optar pelo recolhimento dos impostos e contribuições abrangidos pelo Simples Nacional em valores fixos mensais, independentemente da receita bruta por ele auferida no mês, na forma prevista neste artigo.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, *considera-se MEI o empresário individual a que se refere o art. 966 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, que tenha auferido receita bruta, no ano-calendário anterior, de até R\$ 36.000,00 (trinta e seis mil reais), optante pelo Simples Nacional e que não esteja impedido de optar pela sistemática prevista neste artigo.*

§ 2º No caso de início de atividades, o limite de que trata o § 1º deste artigo será de R\$ 3.000,00 (três mil reais) multiplicados pelo número de meses compreendido entre o início da atividade e o final do respectivo ano-calendário, consideradas as frações de meses como um mês inteiro.

Araújo e Lima (2010) afirmam que essas ações são decorrentes da constatação de que a taxa de informalidade (trabalhadores informais/total de ocupados), embora apresente redução no período recente, mantém-se em um patamar muito elevado, dado o padrão ainda insatisfatório do crescimento econômico.

²⁰ A MP 464, de 9 de junho de 2009 (BRASIL, 2009a), convertida em Lei nº 12.087, de 2009 (BRASIL, 2009b), autoriza a União a participar, no limite global de até R\$ 4.000.000.000,00 (quatro bilhões de reais), de fundos que tenham por finalidade garantir diretamente o risco em operações de crédito na aquisição de bens de capital para microempreendedores individuais, microempresas e empresas de pequeno porte, e também autônomos.

Realizada esta explanação e diante da delimitação do setor informal – microempreendedores e trabalhadores por conta própria – proposta na segunda seção desta tese, com o apoio de autores como Cacciamali (1983), P. Souza (1980a) e de documentos da Organização Internacional do Trabalho (1993, 2003), um ponto de relevância, quando se trabalha com o microcrédito, mais especificamente o microcrédito produtivo orientado, é saber: Os programas públicos de microcrédito produtivo orientado são eficazes como instrumentos de inserção da população de baixa renda pertencente ao setor informal e excluída do acesso ao mercado de crédito? Em muitos casos, a vocação estritamente financeira dos serviços e as condições de financiamento adotadas acabam por impossibilitar o acesso dos grupos mais vulneráveis aos programas. Outro ponto de destaque é a investigação da conjugação, por parte do mesmo ator institucional, entre crédito e outros serviços, tais como assessoria e capacitação técnico-gerencial, visto o despreparo do demandante do crédito. Este, na maioria dos casos, não dispõe de condições de escolaridade mínimas para internalizar o apoio recebido. Por fim, destaca-se a debilidade tecnológica/organizacional de grande parte dos empreendimentos de pequeno porte. Na próxima seção, com base nas escolhas teóricas realizadas, pretende-se dar resposta a essas questões.

5 DEMANDA POTENCIAL DE MICROCRÉDITO E DESCRIÇÃO DA OFERTA: O CASO DO CREDIAMIGO

O mercado de trabalho, em seus diversos elementos, expressa as relações sociais que se estabelecem entre aqueles que ofertam e aqueles que demandam trabalho. Neste sentido, a análise da evolução das condições de inserção da força de trabalho disponível requer atenção para as dinâmicas da oferta de mão de obra realizada por uma parcela da população e a demanda de trabalho exercida pelas organizações e famílias.

Neste estudo, interessa apresentar as características da oferta, ou o perfil da população trabalhadora, com destaque para aqueles inseridos no setor informal. O conhecimento da estrutura da ocupação dos trabalhadores informais (trabalhadores por conta própria e empregadores com até cinco empregados), bem como o reconhecimento das diferenças internas a este grupo, é essencial para a elaboração de políticas voltadas para atender às demandas específicas desse contingente populacional, com características e necessidades bastante heterogêneas conforme o segmento investigado. Como as oportunidades ocupacionais são desigualmente distribuídas, alguns grupos sociais são alocados em posições menos valorizadas econômica e socialmente. Mesmo entre os trabalhadores informais, existem segmentos que se encontram em relações mais precárias de trabalho, resultando em maior vulnerabilidade econômica e social.

Desta forma, nesta seção, pretende-se apresentar as dificuldades vivenciadas pelos trabalhadores informais, demonstrando que as oportunidades de rompimento com as condições desfavoráveis de inserção no mundo do trabalho são diferentes, segundo a posição na ocupação e as faixas de renda analisadas. Inicialmente, considerando a metodologia de operacionalização do conceito de ocupação no setor informal apresentada anteriormente, será quantificada a demanda potencial de microcrédito. Em seguida, serão abordadas as principais evidências empíricas para caracterizar os trabalhadores informais, segundo seus atributos pessoais e o tipo de atividade exercida. A base de informações é a PNAD de 2009 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010b).

No que tange à oferta de microcrédito, serão avaliadas a adequação dos critérios de elegibilidade, assim como a cobertura do CrediAmigo, cotejando os dados relativos à demanda potencial de microcrédito com aqueles referentes ao número e perfil socioeconômico dos beneficiários do programa. A taxa de penetração (clientes de microcrédito ativos/demanda

potencial de microcrédito) e a capacidade de expansão em relação à demanda potencial são as variáveis consideradas para a avaliação da capilaridade do programa do BNB. A análise da combinação de instrumentos de garantias alternativas para acesso ao microcrédito tem como objetivo proporcionar um conjunto de informações sobre as facilidades para o financiamento. A adoção de sistemas de garantias mais próximos das condições socioeconômicas da população de baixa renda é essencial para introduzir novos usuários no mercado de crédito produtivo. Finalmente, a investigação das ações de apoio ao empreendimento e ao empreendedor compõe as bases para a realização da avaliação do programa.

5.1 CARACTERIZAÇÃO DA POPULAÇÃO EM IDADE ATIVA (PIA), POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA (PEA) E POPULAÇÃO OCUPADA: DA OCUPAÇÃO INFORMAL À DEMANDA POTENCIAL DE MICROCRÉDITO

Os dados da PNAD mostram que, em 2009, a população total do Brasil era de aproximadamente 191,8 milhões de pessoas. Nesse período, a parcela da população total com idade superior ou igual a 10 anos e, conforme metodologia da pesquisa, apta à investigação quanto a sua inserção no mercado de trabalho, representava quase 85% da população brasileira (162,8 milhões de indivíduos). No que diz respeito à participação da população em idade ativa¹ na atividade produtiva, 101,1 milhões compunham a força de trabalho, dos quais 92,7 milhões como ocupados e 8,4 milhões como desocupados.²

¹ A PIA constitui uma categoria econômica que engloba todos os indivíduos com 10 anos e mais da amostra da PNAD. Esse indicador informa o número de indivíduos que constituem o contingente da força de trabalho potencial do espaço estudado.

² O IBGE, na PNAD, classifica a PEA como aqueles indivíduos que estavam ocupados (trabalharam todo ou parte do período de referência) ou desocupados (pessoas sem trabalho que tomaram providências efetivas de procura de trabalho).

Tabela 6 – População Total, População em Idade Ativa e População Economicamente Ativa, por sexo – Brasil – 2009

População	2009		
	Total	Homem	Mulher
População total (em mil)	191.796	93.356	98.439
PIA (em mil)	162.807	78.490	84.317
PEA (em mil)	101.110	56.710	44.401
Ocupados (em mil)	92.689	53.196	39.493
Desempregados (em mil)	8.421	3.513	4.908
Inativos (em mil)	61.697	21.780	39.917
Taxa de participação (%)	62,1	72,3	52,7
Taxa de ocupação (%)	56,9	67,8	46,8
Taxa de desemprego (%)	8,3	6,2	11,1

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010b). Cálculos nossos.

A análise das taxas de participação e desemprego³ demonstra a persistência da atividade econômica entre os brasileiros. Em 2009, 62% da PIA pressionava o mercado de trabalho em busca de uma oportunidade ocupacional. Desse total, 8,3% não encontraram, no mercado de trabalho, espaço para garantir a sua sobrevivência e de sua família. Embora se reconheça que a trajetória recente do mercado de trabalho do Brasil seja da queda do desemprego e do crescimento da formalização,⁴ as taxas de desemprego dos anos 2000 ainda estão acima da média verificada para a década de 1990, quando o país passava por um dos piores momentos de desestruturação do seu mercado de trabalho.

Dentre os vários indicadores que vão sinalizar as características da inserção da população ocupada no mercado de trabalho destacam-se aqueles relacionados à posição na ocupação. Essas informações são importantes, na medida em que elucidada, para além do crescimento da ocupação, a qualidade das oportunidades geradas.

³ As taxas de participação e de desocupação são definidas como a percentagem das pessoas economicamente ativas em relação à PIA, e a percentagem das pessoas desocupadas em relação à PEA, respectivamente (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010a).

⁴ Como se pode atestar nos números do desemprego apresentados pelas diversas bases de dados disponíveis para a investigação do mercado de trabalho (PME, PNAD, RAIS e Caged), os quatro primeiros dos anos 2000 foram os mais difíceis para os trabalhadores brasileiros. Esse foi um momento em que eles experimentaram um elevado aumento da precarização do mercado de trabalho, materializada, sobretudo, na elevação da taxa de desemprego. Em 2004, com os êxitos alcançados nas políticas monetária e fiscal e a consequente recuperação dos níveis da atividade econômica, esse quadro é revertido e o mercado de trabalho apresenta, desde então, uma gradual recuperação dos seus principais indicadores.

Tabela 7 – População ocupada (1) na semana de referência no trabalho principal, segundo posição na ocupação – Brasil – 2009

Posição no trabalho principal	2009	
Empregado com carteira de trabalho assinada	32.364.450	34,9%
Militar	275.034	0,3%
Funcionário público estatutário	6.362.800	6,9%
Outro empregado sem carteira de trabalho assinada	15.310.982	16,5%
Trabalhador doméstico com carteira de trabalho assinada	1.995.185	2,2%
Trabalhador doméstico sem carteira de trabalho assinada	5.228.221	5,6%
Conta própria	18.978.498	20,5%
Empregador	3.991.512	4,3%
Trabalhador na produção para o próprio consumo	3.780.620	4,1%
Trabalhador na construção para o próprio uso	102.956	0,1%
Não remunerado	4.298.995	4,6%
Total População Ocupada	92.689.253	100,0%

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010b). Cálculos nossos.

(1) Refere-se à população ocupada em atividades agrícolas e não-agrícolas.

O assalariamento, que aparecia como uma forma de inserção em declínio até o final da década de 1990, no período recente volta a se expandir. Este aumento do peso dos empregados no conjunto dos ocupados deu-se em detrimento da expansão da ocupação em atividades por conta própria. As estimativas da PNAD mostram que, no final da primeira década dos anos 2000, o trabalho assalariado participava com o maior peso na ocupação total. Assim, no Brasil, 58,6% dos trabalhadores ocupados inseriam-se no mercado de trabalho como funcionários públicos estatutários, militares ou empregados com ou sem carteira de trabalho assinada.⁵ Com relação ao tipo de vínculo empregatício, a participação do assalariamento no total da ocupação é sustentada pela parcela dos ocupados com registro em carteira no setor privado. Em 2009, 32,4 milhões de ocupados possuíam vínculo formal de emprego.

É interessante notar que, na contramão das expectativas do comportamento do mercado de trabalho, a crise econômica que se abateu sobre o país no final de 2008 e, sobretudo, no primeiro semestre de 2009, não se tornou fator impeditivo da trajetória de formalização da ocupação no país. De fato, as informações contidas na Tabela 22 (Apêndice A) revelam que, entre os anos 2008 e 2009, cresceu o assalariamento e a proporção dos

⁵ Os empregados domésticos não estão agregados na categoria trabalhadores assalariados com ou sem carteira de trabalho assinada. Para P. Souza (1980a), o empregado doméstico constitui caso especial dentro do mercado de trabalho. Formalmente, é considerado assalariado, mas não existe subordinação a um capital. O autor argumenta que o trabalho doméstico representa extensão do trabalho dos membros da unidade de consumo para se manter e se reproduzir. Cacciamali (1983) completa argumentando que o produto resultante do esforço do empregado contratado é encarado como bem de consumo, e a renda auferida, ainda que tome a forma de salário, constitui dedução do rendimento familiar. A convivência em família, por sua vez, imprime personalidade à relação de trabalho estabelecida.

trabalhadores autônomos na ocupação total permaneceu estável (20,2% e 20,5%, respectivamente). Entretanto, mesmo que a ocupação informal pareça perder fôlego como opção de inserção no mercado de trabalho brasileiro, esta categoria ocupacional representava, em 2009, quase 19 milhões de trabalhadores, dos quais 78,8% (aproximadamente 15 milhões de pessoas) realizavam atividades não agrícolas. Pode-se afirmar que, não obstante a melhoria dos indicadores da inserção dos trabalhadores brasileiros no mercado de trabalho, esta não se deu de forma a propiciar diminuição dos níveis de informalidade capaz de responder pelas perdas acumuladas nas últimas décadas.

Ainda na análise das categorias componentes do setor informal, possibilitada pela base de dados para os subgrupos de empregadores, observa-se sua concentração entre aqueles que possuem até 5 empregados: 2,7 milhões de microempresários. De outra forma, em 2009, menos de $\frac{1}{4}$ dos empregadores captados pela PNAD apresentaram como referência empreendimentos com mais de cinco empregados. Estas informações vêm corroborar um importante padrão de comportamento da geração de oportunidades ocupacionais no país: parte importante das ocupações no mercado de trabalho brasileiro é proporcionada pelos pequenos empreendimentos.⁶ O Ipea destaca que, no Brasil, a expansão da ocupação nas últimas décadas encontra-se associada principalmente à dinâmica dos pequenos negócios, geralmente ligados a atividades que operam à margem da legislação social e trabalhista (INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS, 2010). Entretanto, tendo em vista a heterogeneidade desse segmento da economia, aí são também encontradas ocupações modernas, representadas por atividades de maior nível tecnológico vinculadas a empresas de grande porte. Finalmente, os dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do MTE mostram que, em 2009, 20,8% dos trabalhadores assalariados com vínculo celetista no Brasil estavam ocupados em empresas com até nove empregados (BRASIL, 2009). Mesmo entre os trabalhadores formais, a participação relativa dos pequenos empreendimentos no abrigo da força de trabalho no Brasil é bastante representativa.

⁶ Para o Sebrae, o tamanho da empresa/negócio é definido conforme o número de empregados do estabelecimento: até 9 empregados (no comércio e serviços), ou até 19 empregados (na construção e indústria), a empresa é classificada como microempresa. No Estatuto da Micro e Pequena Empresa, de 1999, o critério adotado para conceituar micro empresa é a receita bruta anual, cujos valores foram atualizados pelo Decreto nº 5.028, de 31 de março de 2004 (BRASIL, 2004c): receita bruta anual igual ou inferior a R\$ 433.755,14. O regime simplificado de tributação (SIMPLES) utiliza outro critério. Os limites estão dispostos na Lei nº 11.307, de 19 de maio de 2006 (BRASIL, 2006b): superior a R\$ 240.000,00 (duzentos e quarenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 720.000,00 (setecentos e vinte mil reais).

Tabela 8 – Número de empregados permanentes (1), de um empregador, no mês de referência, no trabalho principal da semana de referência – Brasil – 2009

Empregadores	2009	
com até 5 empregados	2.691.500	75,5%
com mais de 5 empregados	875.140	24,5%
Total	3.566.640	100,0%

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010b). Cálculos nossos.

(1) Número de empregados ocupados, no mês de referência, no empreendimento da pessoa que era ocupada como empregadora na semana de referência, excluídas as atividades do ramo da agricultura, silvicultura, pecuária, extração vegetal, pesca e piscicultura.

5.1.1 Perfil do trabalhador por conta própria

No Brasil o trabalhador por conta própria é principalmente homem, de cor branca, com idade superior a 40 anos e chefe de família. Tais características são muito semelhantes às encontradas para a população ocupada total. Entretanto, na comparação dos dados da distribuição do conjunto dos trabalhadores com aqueles disponíveis para os autônomos, verifica-se que os homens estão sobrerrepresentados nesta categoria ocupacional. Prova disto é que a parcela referente aos homens entre os trabalhadores por conta própria é de 66,5%, contra 57,4% para a população ocupada. O contingente masculino chega a quase o dobro da população feminina entre os auto-ocupados.

A composição por cor da pele indica proporção mais elevada dos brancos (47,2%) entre os trabalhadores informais. No entanto, no cotejamento dessas informações com aquelas referentes à distribuição do total da população ocupada, os pardos estão relativamente mais presentes entre os trabalhadores autônomos (44,9%) que no total de ocupados (42,7%).

Conforme as coortes etárias, variável que remete à experiência, a atividade desses empreendedores aumenta com a idade. É importante notar que os indivíduos mais velhos (40 anos e mais) têm presença significativamente maior no grupo dos trabalhadores informais. A proporção de pessoas com 40 anos entre os trabalhadores informais, em 2009, era 17,6 pontos percentuais (p.p.) maior que a registrada na população ocupada total (42,0%).

A maior participação relativa de indivíduos com 40 anos ou mais de idade e chefes de família no segmento dos trabalhadores autônomos parece sugerir um deslocamento de parte dessa população para atividades antes consideradas marginais e reservadas aos mais jovens,

com baixo nível de capacitação, no seu primeiro contato com o mercado de trabalho. Como argumenta Silva (1971), entre os trabalhadores auto-ocupados, a habilidade profissional, geralmente, prescinde de formação específica, sendo adquirida no exercício da atividade produtiva. A “vivência” torna-se, então, elemento essencial para o desenvolvimento das competências e, conseqüentemente, manutenção da ocupação. A esses profissionais são solicitados conhecimentos e habilidades, tais como: espírito empreendedor, conhecimento da atividade a ser desenvolvida, capacidade de iniciativa e avaliação do mercado, desenvolvimento e manutenção de uma rede de contatos, propriedade dos instrumentos de trabalho, autoconfiança, dentre outros. Características como as descritas, associadas aos meios materiais para exercício da atividade (diferentes níveis de capitalização), resultam em situações de ocupação desiguais, no que diz respeito à renda e às condições efetivas de trabalho enfrentadas.

Por fim, identificada a condição de inserção na família, fica claro que os níveis de incorporação do trabalhador autônomo ao mercado de trabalho são expressivos entre os chefes do domicílio. De fato, 62,0% desse grupo ocupacional, ou cerca de 11,8 milhões, são responsáveis pela família.

Tabela 9 – Ocupados por conta própria na semana de referência no trabalho principal, por sexo, cor ou raça, faixa etária e condição na família – Brasil – 2009

Atributo	2009	
Sexo		
Homem	12.626.358	66,5%
Mulher	6.352.140	33,5%
Cor ou Raça		
Indígena	56.910	0,3%
Branca	8.963.399	47,2%
Preta	1.364.927	7,2%
Amarela	79.308	0,4%
Parda	8.513.954	44,9%
Sem declaração	0	-
Faixa Etária		
10 a 14	91.432	0,5%
15 a 19	466.804	2,5%
20 a 24	1.060.697	5,6%
25 a 29	1.675.368	8,8%
30 a 34	2.116.360	11,2%
35 a 39	2.268.927	12,0%
40+	11.298.910	59,5%
Condição na família		
Pessoa de referência	11.769.613	62,0%
Cônjuge	4.335.987	22,8%
Filho	2.215.828	11,7%
Outro parente	583.609	3,1%
Agregado	43.880	0,2%
Pensionista	29.581	0,2%
Empregado doméstico	0	-
Parente do empregado doméstico	0	-
Total de Ocupados por Conta Própria	18.978.498	100,0%

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010b). Cálculos nossos.

Mesmo que para uma parcela dos trabalhadores informais a habilidade profissional transcenda a esfera da educação formal, exigindo características adquiridas com base na experiência acumulada ao longo dos anos de exercício do trabalho, a escolaridade é um importante determinante da produtividade da atividade ou negócio. Ademais, a demanda do mercado de trabalho por maior educação acaba por agir também entre os trabalhadores informais como um mecanismo de exclusão para aqueles que não contam com ela. Em outras palavras, o acesso a níveis educacionais mais elevados é fundamental para a melhoria nas condições de sobrevivência desses indivíduos e suas famílias. Esta constatação é particularmente preocupante, na medida em que, dos cerca de 19 milhões de trabalhadores autônomos estimados pela PNAD em 2009, 10,4 milhões (54,9%) possuíam até 7 anos de estudo ou ensino fundamental incompleto (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010b). Adicionalmente, menos de 30% desse contingente possuía

escolaridade superior a 11 anos de estudo. Mais uma vez, estão expostas as dificuldades enfrentadas pelos trabalhadores autônomos para a incorporação ao setor produtivo.

Tabela 10 – Ocupados por conta própria na semana de referência no trabalho principal, por faixa de anos de estudo – Brasil – 2009

Faixas de Anos de Estudo	2009	
sem instrução/- 1 ano	2.305.197	12,1%
1 a 3 anos	2.520.835	13,3%
4 a 7 anos	5.525.167	29,1%
8 a 10 anos	3.032.407	16,0%
11 a 14 anos	4.314.552	22,7%
15 ou +	1.244.716	6,6%
Não determ./sem declaração	35.624	0,2%
Total de Ocupados por Conta Própria	18.978.498	100,0%

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010b). Cálculos nossos.

5.1.2 Trabalhadores por conta própria de baixa renda: público-alvo da ação de política pública

A renda auferida pelos trabalhadores informais pode ser um indício do tipo de inserção na atividade produtiva. Em 2009, cerca de 8,7 milhões, ou 45,9% dos trabalhadores autônomos ganhavam até 1 SM. A situação dos auto-ocupados é ainda mais crítica, se comparada ao conjunto dos ocupados; a proporção daqueles concentrados nos estratos de renda inferior cai para 39%. O setor informal é, no entanto, suficientemente heterogêneo para ser composto também por ocupações regularmente exercidas por trabalhadores que delas retiram uma renda relativamente elevada face à média de salários vigentes no mercado de trabalho, e que desempenham suas funções sob condições de trabalho satisfatórias. O fato de que 9,1% dos trabalhadores autônomos estavam nas faixas de renda mais altas – mais de 5 SM – corrobora essa assertiva. Adicionalmente, a análise por *quartis* de renda⁷ informa que 20,5% dos auto-ocupados receberam, em 2009, R\$ 1.050,01 ou mais.

Em resumo, e como o destacado na literatura, as ocupações informais abrangem um leque variado de atividades, sendo registradas situações bastante singulares, tais como: situação temporária, marcada por condições de renda e trabalho instáveis; baixos níveis de escolarização

⁷ A distribuição da população por *quartis* de renda, utilizada neste estudo, baseia-se na renda individual do trabalho principal da população ocupada, excluindo-se os indivíduos que não declararam rendimento no período.

e de capacitação para o trabalho; e condição permanente e estável, que, dada as características da força de trabalho, pouco valorizadas no mercado de trabalho formal, configuram-se em estratégia bem-sucedida de exercício da atividade produtiva. Embora em menor proporção, a ocupação no setor informal pode abrigar trabalhadores e empreendedores socialmente integrados, inclusive do ponto de vista da renda pessoal (BRAGA, 2003; CACCIAMALI, 1983).

Tabela 11 – Proporção de ocupados (1) na semana de referência no trabalho principal, por faixas de rendimento de salário mínimo (2), segundo posição na ocupação – Brasil – 2009

Posição na ocupação	2009							Total
	0 a 0,25	+0,25 a 0,5	+0,5 a 1	+1 a 2	+2 a 5	+5 a 10	>10	
Empregado com carteira de trabalho assinada	0,0%	0,1%	14,1%	50,2%	26,2%	5,1%	4,3%	100,0%
Militar	0,0%	0,0%	8,0%	21,5%	34,2%	24,5%	11,9%	100,0%
Funcionário público estatutário	0,0%	0,1%	12,0%	27,6%	36,2%	14,3%	9,7%	100,0%
Outro empregado sem carteira de trabalho assinada	5,7%	11,8%	37,5%	30,0%	10,7%	1,9%	2,4%	100,0%
Trabalhador doméstico com carteira de trabalho assinada	0,0%	0,5%	43,4%	49,4%	6,0%	0,2%	0,5%	100,0%
Trabalhador doméstico sem carteira de trabalho assinada	16,2%	24,4%	40,6%	16,2%	2,0%	0,0%	0,7%	100,0%
Conta própria	11,1%	11,9%	22,9%	25,3%	19,8%	4,4%	4,7%	100,0%
Empregador	0,5%	0,9%	3,7%	12,8%	39,0%	21,4%	21,6%	100,0%
Trabalhador na produção para o próprio consumo	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Trabalhador na construção para o próprio uso	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Não remunerado	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Total de Ocupados	13,0%	5,9%	20,0%	32,1%	19,5%	5,0%	4,5%	100,0%

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010b). Cálculos nossos.

- (1) Inclusive os ocupados sem rendimento no período de referência.
 (2) Para cálculo das faixas de salário mínimo foi considerado o valor nominal do SM em 2009: R\$ 465,00.

Tabela 12 – Proporção de ocupados (1) na semana de referência no trabalho principal, por quartis de renda (2), segundo posição na ocupação – Brasil – 2009

Posição na ocupação	2009				Total
	Q1	Q2	Q3	Q4	
Empregado com carteira de trabalho assinada	4,1%	31,4%	36,7%	27,8%	100,0%
Militar	3,1%	14,2%	18,2%	64,4%	100,0%
Funcionário público estatutário	5,1%	17,0%	23,3%	54,6%	100,0%
Outro empregado sem carteira de trabalho assinada	45,7%	26,8%	16,9%	10,6%	100,0%
Trabalhador doméstico com carteira de trabalho assinada	8,7%	64,9%	23,0%	3,3%	100,0%
Trabalhador doméstico sem carteira de trabalho assinada	72,7%	19,5%	6,8%	1,1%	100,0%
Conta própria	43,8%	16,5%	19,2%	20,5%	100,0%
Empregador	4,0%	6,4%	16,9%	72,7%	100,0%
Total de Ocupados	4,1%	31,4%	36,7%	27,8%	100,0%

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010b). Cálculos nossos.

- (1) Ocupados com rendimento diferente de zero no período de referência.
 (2) Os grupos de renda calculados com base nos dados de população da PNAD 2009 são estabelecidos nos seguintes limites: 1º *Quartil*: menor ou igual a R\$ 465,00; 2º *Quartil*: de R\$ 465,01 a R\$ 600,00; 3º *Quartil*: de R\$ 600,01 a R\$ 1.050,00; 4º *Quartil*: maior ou igual a R\$ 1.050,01.

A investigação dos trabalhadores autônomos quanto ao local de exercício da atividade produtiva evidencia o grau de capitalização do “empreendimento” ou, mais precisamente, os artefatos disponíveis para o trabalho. Percebe-se, conforme os dados da PNAD 2009 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010b), a existência de importantes fatores de diferenciação entre as formas de inserção produtiva no âmbito da própria informalidade. Mais uma vez, a heterogeneidade constitui traço marcante deste segmento, em que convivem atividades mais organizadas ao lado de empreendimentos de baixa eficiência, caracterizados pela inserção precária da mão de obra e pelos baixos rendimentos.

Os trabalhadores autônomos, em sua maioria (67,3%) exerciam suas atividades em instalações fixas ou no próprio domicílio. Aqueles que trabalhavam em veículo automotor ou em via/área pública correspondiam a apenas 12,4% do total dos trabalhadores por conta própria. Ainda que, em 2009, a quase totalidade dos trabalhadores autônomos, realizasse suas atividades fora da residência, este não é um indicativo de maior capitalização do seu próprio empreendimento. Admitindo-se que parte desses trabalhadores encontre também oportunidades ocupacionais quando vinculados a uma ou mais empresas, situação que implica um elevado grau de subordinação⁸ e significa, na prática, uma forma disfarçada de assalariamento, não surpreende a proporção elevada de indivíduos alocados fora da residência.

Tabela 13 – Proporção de ocupados por conta própria na semana de referência, por local de estabelecimento do trabalho principal, segundo faixa de salário mínimo (1) – Brasil – 2009

Local de estabelecimento do trabalho principal	2009							Total
	0 a 0,25	+0,25 a 0,5	+0,5 a 1	+1 a 2	+2 a 5	+5 a 10	>10	
Loja, oficina, fábrica, escritório, escola, repartição pública, galpão, etc.	4,8%	9,3%	15,1%	23,1%	36,1%	46,2%	42,3%	22,1%
Fazenda, sítio, granja, chácara, etc.	34,5%	30,8%	20,6%	13,3%	11,0%	11,1%	17,0%	19,0%
No domicílio em que morava	32,3%	27,3%	22,3%	17,2%	13,1%	12,9%	14,9%	20,1%
Em domicílio de empregador, patrão, sócio ou freqüês	4,2%	4,6%	6,7%	8,4%	5,5%	2,4%	4,6%	6,1%
Em local designado pelo empregador, cliente ou freqüês	11,9%	13,7%	19,1%	25,3%	21,6%	12,3%	12,1%	19,1%
Em veículo automotor	0,8%	1,6%	3,4%	5,0%	8,4%	13,0%	4,9%	4,8%
Em via ou área pública	9,0%	9,7%	10,9%	7,3%	4,1%	2,0%	3,7%	7,6%
Outro	2,5%	3,0%	2,0%	0,5%	0,1%	0,0%	0,4%	1,2%
Total de Ocupados por Conta Própria	100,0%							

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010b). Cálculos nossos.

(1) Para cálculo das faixas de salário mínimo foi considerado o valor nominal do SM em 2009: R\$ 465,00.

⁸ O grau de autonomia/subordinação do trabalhador autônomo no exercício da atividade produtiva pode ser mensurado com base na análise do tipo de demandante do serviço (o público em geral ou uma ou mais empresas) e a propriedade dos instrumentos de trabalho. Infelizmente, a PNAD não traz informações nesse nível de detalhamento, permitindo apenas a investigação das características do local de trabalho.

Para avançar na investigação do perfil do estabelecimento de atividade dos trabalhadores informais, convém desagregar as informações segundo os grupos de renda da população auto-ocupada. Os dados disponibilizados pela base de dados demonstram diferenças importantes entre os trabalhadores autônomos, quanto a condições de trabalho, conforme o grupo de rendimento pesquisado. A manutenção de um empreendimento mais estruturado exige um volume maior de recursos, o que constitui um empecilho à inserção de grande parte dos trabalhadores mais pobres. Os trabalhadores autônomos concentrados no 1º *quartil* de renda operavam em pequena escala ou com pequenos empreendimentos, localizados no próprio domicílio (29,3%), fazendas/sítios/granja ou chácara (32,1%). Destaca-se, ainda, a maior participação relativa, quando comparada com o total de trabalhadores por conta própria, dos trabalhadores auto-ocupados mais pobres, que trabalhavam oferecendo seus serviços e produtos para o público em geral sem instalações fixas: 9,7% entre os mais pobres, contra 7,6% do total de autônomos.

Tabela 14 – Proporção de ocupados por conta própria, por local de estabelecimento do trabalho principal, segundo quartil de renda (1) – Brasil – 2009

Local de estabelecimento do trabalho principal	2009				Total
	Q1	Q2	Q3	Q4	
Loja, oficina, fábrica, escritório, escola, repartição pública, galpão, etc.	7,4%	16,0%	23,9%	39,9%	21,8%
Fazenda, sítio, granja, chácara, etc.	32,1%	20,1%	12,8%	10,8%	18,9%
No domicílio em que morava	29,3%	21,7%	17,1%	12,8%	20,2%
Em domicílio de empregador, patrão, sócio ou frequê	4,6%	6,9%	8,2%	4,6%	6,1%
Em local designado pelo empregador, cliente ou frequê	12,9%	19,3%	25,6%	19,3%	19,3%
Em veículo automotor	1,3%	3,6%	5,2%	9,1%	4,8%
Em via ou área pública	9,7%	10,6%	6,9%	3,4%	7,6%
Outro	2,8%	1,8%	0,4%	0,1%	1,3%
Total de Ocupados por Conta Própria	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010b). Cálculos nossos.

(1) Os grupos de renda calculados com base nos dados de população da PNAD 2009 são estabelecidos nos seguintes limites: 1º *Quartil*: menor ou igual a R\$ 465,00; 2º *Quartil*: de R\$ 465,01 a R\$ 600,00; 3º *Quartil*: de R\$ 600,01 a R\$ 1.050,00; 4º *Quartil*: maior ou igual a R\$ 1.050,01.

Esses resultados são bastante elucidativos quanto às oportunidades de ocupação mais bem-sucedida dos trabalhadores do setor informal no Brasil. Estas estão reservadas a uma pequena parte dos trabalhadores autônomos: menos de 30% (5,5 milhões de trabalhadores) tiveram acesso, em 2009, a rendimentos com valores acima de 2 SM. O grupo maior dos auto-ocupados está alocado, geralmente, nas atividades agrícolas, de comércio e na prestação de serviços, sem acesso a instalações fixas, instrumentos de trabalho e clientela estável, representando as formas mais precárias de ocupação e renda.

Desta forma, o público-alvo das ações de políticas públicas baseadas no microcrédito deveria ser predominantemente composto de trabalhadores autônomos e de donos de microempreendimentos de baixa renda, que realizam uma atividade econômica informal, com orientação voltada para o sustento de sua família e sem acesso ao sistema tradicional de crédito.

A demanda potencial de microcrédito no Brasil, em 2009, é, conforme recorte metodológico já explicitado, derivada das estimativas da PNAD relativas ao número de trabalhadores autônomos e empregadores com até cinco empregados. Considerando o total de trabalhadores do setor informal, são prováveis demandantes do mercado de microcrédito, cerca de 19 milhões de trabalhadores já inseridos no mundo do trabalho. No entanto, reconhecendo a heterogeneidade interna ao próprio setor informal, pode-se promover uma delimitação ainda maior do público-alvo da ação dos programas do Estado. Para isto, são considerados elegíveis apenas os trabalhadores autônomos, núcleo principal do setor informal, de baixa renda (igual ou inferior a 1 SM). Estes constituem cerca de 8,7 milhões de pessoas, representando 45,9% do total de trabalhadores auto-ocupados no país.

5.2 OFERTA DE MICROCRÉDITO: PRINCIPAIS RESULTADOS DO PROGRAMA NACIONAL DE MICROCRÉDITO PRODUTIVO ORIENTADO (PNMPO)

No Brasil, a oferta de microcrédito produtivo tem como referência a metodologia explicitada pelo PNMPO, que constitui, na atualidade, a principal ação de política pública para inserção da população de baixa renda no mercado de crédito formal. Entretanto, como se verá adiante, os resultados desse programa, embora com incrementos constantes, ainda são bastante modestos, o que sinaliza os desafios para o desenvolvimento do segmento de microfinanças, notadamente o de microcrédito produtivo, no Brasil.

Segundo relatório divulgado pelo MTE sobre o PNMPO, em 2009 (BRASIL, 2010b), foram realizadas aproximadamente 1,6 milhão de operações de Microcrédito Produtivo Orientado (MPO), contando com apenas 745 mil clientes ativos. Quanto ao valor médio do crédito concedido pelo programa, este foi de R\$ 1.422,57. Considerando que o Microcrédito Produtivo Orientado (MPO) tem por finalidade promover a inclusão social por meio da geração de emprego e renda, valores médios de empréstimos mais baixos podem significar expansão do crédito à população de mais baixa renda alocada no setor informal.

Tabela 15 – Dados consolidados, Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado (PNMPO) – Brasil – 2005-2009

Ano	Operações de microcrédito	Índice ¹	Valor nominal concedido em Reais ² (R\$)	Índice ³	Valor real concedido em Reais ⁴ (R\$)
2005	632.106	100,00	602.340.000,00	100,00	466.072.565,00
2006	828.847	131,12	831.815.600,80	138,10	671.545.367,92
2007	963.459	152,42	1.100.375.829,94	182,68	952.706.310,93
2008	1.274.296	201,60	1.807.071.717,91	300,01	1.689.320.589,70
2009	1.605.515	253,99	2.283.955.244,22	379,18	2.231.254.744,94
Total	5.304.223	-	6.625.558.392,87	-	6.010.899.578,49

Fonte: Brasil (2011).

¹ Índice da quantidade de operações de Microcrédito Produtivo Orientado.

² Valores nominais.

³ Índice do volume de crédito concedido para Microcrédito Produtivo Orientado. Ano Base 2005 = R\$100,00.

⁴ Valores reais. Base: 4º Trimestre. 2010 = 100, Deflator Implícito INPC/IBGE.

Quanto ao perfil dos demandantes das IMPO são principalmente mulheres (59,6%), do setor informal (96,7%), com projetos no setor de comércio (86,7%), cuja destinação do crédito é majoritariamente para capital de giro (81,1%). Como se verá adiante, a análise mais detalhada destas informações permitirá avaliar em que medida a população de baixa renda do setor informal é o segmento efetivamente atendido pelas IMPO.

Tabela 16 – Clientes do Microcrédito Produtivo Orientado por sexo, situação jurídica, ramo de atividade econômica e finalidade do crédito – Brasil – 2009

Categoria	Clientes ativos em 31/12/2009	
Sexo		
Homem	301.016	40,4%
Mulher	444.717	59,6%
Situação jurídica		
Informais	721.060	96,7%
Formais	24.673	3,3%
Ramo de atividade econômica		
Agricultura	2.251	0,3%
Comércio	646.448	86,7%
Indústria	17.715	2,4%
Outros	7.776	1,0%
Serviços	71.543	9,6%
Finalidade de crédito		
Capital de Giro	604.667	81,1%
Investimento	51.849	6,9%
Misto	89.217	12,0%
Total de Clientes	745.733	100,00%

Fonte: Brasil (2010b).

Conforme a constituição jurídica das instituições habilitadas em 2009 pelo MTE para atuação com os microempreendedores, a maioria esmagadora (283) era Oscip ou Cooperativa de Crédito (90,5%), localizadas principalmente na região Sul do país. Esta região respondia por 48,4% do total de Oscip e Cooperativas autorizadas a trabalhar com microcrédito produtivo orientado. Esses resultados confirmam as observações de Ramos (1998), à época, relativas à avaliação de outro programa, o Proger. Segundo o autor, a concentração das instituições de microcrédito na região Sul do país justificava-se pela maior mobilização da sociedade civil, qualificação dos recursos humanos no aparelho do estado e cultura arraigada de apoio aos pequenos produtores. As instituições de intermediação financeira tenderiam, desta forma, a se concentrar em áreas onde existe tradição nos empréstimos às pequenas e microempresas.

Por fim, no que se refere à carteira de microcrédito produtivo orientado, os dados para o 4º trimestre de 2009, desagregados segundo os Estados brasileiros, revelam a forte concentração dos recursos na região Nordeste do país. Mesmo comportamento foi verificado em relação ao volume total de contratos realizados no período: 91,8% encontravam-se nos nove estados do Nordeste. Conseqüentemente, as categorias número de clientes atendidos e volume total de crédito concedido no trimestre contavam com a presença esmagadora dos nordestinos na sua composição: 91,2% e 86,7%, respectivamente. Como era de se esperar, os resultados para o Nordeste e Minas Gerais estão fortemente influenciados pela atuação do CrediAmigo, haja vista que o Ceará, estado que abriga a sede do BNB, acumulava sozinho mais de ¼ do total de clientes atendidos pelos recursos destinados ao microcrédito produtivo orientado.

Tabela 17 – Carteira realizada de Microcrédito Produtivo Orientado, por Estados – Brasil – 4º trimestre de 2009

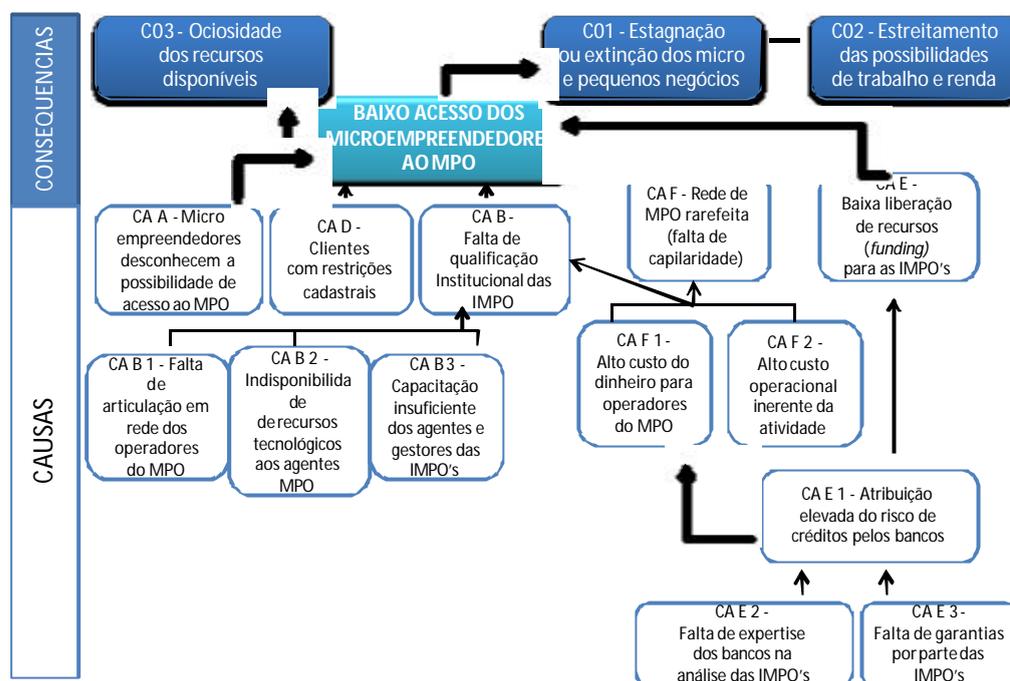
Estados	Contratos realizados		Clientes atendidos no trimestre		Valor no trimestre (em R\$)	
Alagoas	25.551	5,53%	25.196	5,22%	30.643.088,38	4,56%
Bahia	51.360	11,11%	48.053	9,96%	68.585.654,30	10,21%
Ceará	124.322	26,89%	109.741	22,76%	142.613.002,03	21,24%
Maranhão	50.715	10,97%	67.528	14,00%	105.827.858,72	15,76%
Paraíba	38.687	8,37%	37.800	7,84%	47.762.333,26	7,11%
Pernambuco	39.363	8,51%	42.661	8,85%	53.710.662,04	8,00%
Piauí	50.418	10,91%	58.847	12,20%	68.899.361,10	10,26%
Rio Grande do Norte	24.394	5,28%	26.125	5,42%	33.691.125,59	5,02%
Sergipe	19.873	4,30%	24.101	5,00%	30.279.772,42	4,51%
Total Nordeste	424.683	91,87%	440.052	91,25%	582.012.857,84	86,67%
Pará	982	0,21%	3.928	0,81%	5.714.855,22	0,85%
Rondônia	89	0,02%	89	0,02%	577.104,52	0,09%
Total Norte	1.071	0,23%	4.017	0,83%	6.291.959,74	0,94%
Distrito Federal	562	0,12%	1.614	0,33%	1.727.445,09	0,26%
Goiás	963	0,21%	963	0,20%	3.029.831,74	0,45%
Mato Grosso	928	0,20%	928	0,19%	2.045.904,19	0,30%
Mato Grosso do Sul	179	0,04%	177	0,04%	1.067.413,04	0,16%
Total Centro Oeste	2.632	0,57%	3.682	0,76%	7.870.594,06	1,17%
Espirito Santo	646	0,14%	964	0,20%	1.549.956,77	0,23%
Minas Gerais	14.235	3,08%	17.377	3,60%	26.160.591,92	3,90%
São Paulo	2.025	0,44%	2.025	0,42%	5.350.799,54	0,80%
Rio de Janeiro	2.113	0,46%	1.381	0,29%	4.552.753,49	0,68%
Total Sudeste	19.019	4,12%	21.747	4,51%	37.614.101,72	5,61%
Paraná	655	0,14%	653	0,14%	3.208.735,03	0,48%
Rio Grande do Sul	2.640	0,57%	2.533	0,53%	6.208.249,26	0,92%
Santa Catarina	11.629	2,52%	9.584	1,99%	37.723.901,15	5,62%
Total Sul	14.924	3,23%	12.770	2,66%	47.140.885,44	7,02%
T total	462.329	100,00%	482.268	100,00%	680.930.398,80	100,00%

Fonte: Brasil, MTE, PNMPO (2009). Adaptado pela autora.

Apesar da visível evolução do número de IMF, de clientes ativos e recursos disponibilizados pelo PNMPO entre 2005 e 2009, o alcance dessas ações ainda é pouco expressivo quando comparado ao público potencial de microcrédito apresentado pela PNAD para o final da primeira década dos anos 2000. Foram atendidos pelo PNMPO, em 2009, 745.733 demandantes de microcrédito. Considerando apenas os trabalhadores por conta própria, núcleo principal do setor informal, com renda individual do trabalho principal de até um salário mínimo, 8,7 milhões de pessoas, a taxa de penetração do microcrédito produtivo orientado era de apenas 8,55%. Outro fator limitador da ação do programa é que os recursos estavam concentrados, sobretudo, no Nordeste brasileiro.

Diante dos resultados pífios, os principais problemas relacionados à dificuldade de acesso aos recursos do PNMPO estavam assim descritos pelo MTE, conforme Coelho (2008):

Figura 5 – Árvore do problema do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO)



Fonte: Elaboração própria com base em Coelho (2008).
CO = consequência; CA = causa.

Neste sentido, caracterizam-se com principais entraves para o crescimento do segmento de microcrédito com base no programa federal:

- a) falta de articulação entre os principais atores do microcrédito (agente financeiro, IMPO e demanda potencial do microcrédito);
- b) baixa capacitação e baixa qualificação dos agentes e gestores das IMPO;
- c) incapacidade de as instituições de microcrédito apresentar garantias;
- d) altos custos para o desenvolvimento da atividade;
- e) inadequação da tecnologia para atendimento desse público;

A ampliação do número de beneficiários, na percepção do MTE, parece depender de medidas que tornem os recursos financeiros mais acessíveis às IMPO, e permitam a implementação de metodologias e tecnologias adequadas a inserção dos microempreendedores no mercado de crédito. O resultado esperado é o crescimento da taxa de penetração, possibilitado, inclusive, pela desconcentração espacial das atividades de microcrédito.

Para o Governo Federal, as ações para a massificação das atividades de microcrédito produtivo passam ao largo da discussão sobre a adequação do público efetivamente atendido frente aos objetivos propagados pelo PNMPO: facilitar e ampliar o acesso ao crédito entre os microempreendedores de baixa renda, visando a geração de trabalho e renda e o combate à pobreza. Em decorrência, tem-se um descompasso entre a oferta e a demanda de microcrédito, agravado pela dificuldade de definição, quantificação e caracterização do público-alvo das operações de microcrédito. Apesar de o programa buscar agregar metodologias creditícias inovadoras, estas, diante do conhecimento parcial da demanda financeira dos mais pobres, tornam-se inadequadas, resultando em cobertura insuficiente e ineficiente dos programas públicos de crédito produtivo orientado. Na sequência, são apresentados os principais instrumentos de análise que permitiram a validação destas conclusões.

5.3 AVALIAÇÃO DE UM PROGRAMA DE MICROCRÉDITO PRODUTIVO ORIENTADO: O CREDIAMIGO

Como o explicitado na literatura (COSTA; CASTANHAR, 2003; FARIA, 2005), a avaliação das políticas públicas constitui ferramenta gerencial importante, fornecendo aos gestores públicos os elementos necessários para a tomada de decisão quanto à continuidade, necessidade de correções, ou mesmo suspensão dos recursos aplicados em determinado programa social. Considerando o ciclo político (*policy cycle*)⁹, a fase da avaliação é imprescindível para o desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e instrumentos da ação pública (FREY, 2000). Silva e Melo (2000, p. 11) enfatizam os elementos de aprendizagem no processo de avaliação das políticas públicas:

[...] a ideia da avaliação como instrumento de correção de rota deve ser substituída pela noção de avaliação como *policy learning*: o aprendizado na implementação de uma política pública. A própria ideia da rota como trajetória pré-concebida deve dar lugar à constante reformulação – no limite a reversão ou substituição da política. A

⁹ Segundo o modelo de ciclo político (*policy cycle*), o processo de resolução de um problema político passa por diversas fases, a saber: formulação, implementação e controle dos impactos das políticas e programas (FREY, 2000; SILVA; MELO, 2000). Frey (2000), com vistas a uma abordagem analítica mais criteriosa, propõe a seguinte subdivisão do ciclo: percepção e definição de problemas (*policy issues*); transformação de um problema político em agenda (*agenda-setting*); elaboração de programas e decisão; implementação de políticas; e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação (*evaluation*). O autor conclui que a identificação e o acompanhamento das fases do *policy cycle* fornece o quadro de referência para a avaliação processual. “Ao atribuir funções específicas às diversas fases do processo político-administrativo, obtemos – mediante a comparação dos processos reais com o tipo puro – pontos de referência que nos fornecem pistas às possíveis causas dos déficits do processo de resolução de problema.” (FREY, 2000, p. 229).

implementação e avaliação de políticas devem ser entendidas como testes de modelos causais sujeitos à corroboração ou ao abandono.

A avaliação do programa CrediAmigo busca, então, proporcionar subsídios (melhores informações) necessários ao avanço da qualidade das decisões, garantindo a maximização da consecução dos objetivos definidos pelo programa, quais sejam: concessão assistida de crédito produtivo a pequenos empreendedores de baixa renda do setor informal.

Com vistas à investigação da capacidade do programa de microcrédito produtivo orientado CrediAmigo para atender de forma eficaz à população de mais baixa renda, pertencente ao setor informal, desenvolveu-se uma tipologia baseada em análise conceitual, consoante outros estudos na área de políticas públicas (CASSIOLATO; GUERESI, 2010; COSTA; CASTANHAR, 2003; FIGUEIREDO, M.; FIGUEIREDO, A., 1986), e especificamente no campo do microcrédito (CACCIAMALI; BRAGA, 2002; MATOS, 2002). Por fim, a estrutura teórica de referência para a avaliação do programa é baseada nos conceitos apresentados neste estudo, ao longo das seções anteriores, ou seja: trabalhadores de baixa renda do setor informal; e microcrédito produtivo orientado.

Costa e Castanhar (2003) dividem a avaliação em três metodologias básicas, com vistas a separar aspectos distintos dos objetivos, da abordagem e dos métodos e técnicas de avaliação: avaliação de metas, *ex-post facto*, cujo objetivo é medir o grau de êxito que um programa obtém com relação ao alcance das metas (produtos) previamente estabelecidas; avaliação de impacto, com o propósito de identificar os efeitos produzidos sobre a população alvo de um programa social, mais precisamente detectar as mudanças nas condições de vida dos beneficiários do programa, também realizada após a conclusão do programa; e, avaliação de processo, realizada simultaneamente ao desenvolvimento do programa, com os objetivos de medir a cobertura do programa social, estabelecer o grau de alcance da população beneficiária e acompanhar seus processos internos.

Neste estudo, pretende-se proceder a uma avaliação de processo com vistas a perceber: a eficácia desse programa para a inserção da população de baixa renda do setor informal no mercado de crédito formal; o acesso aos principais instrumentos de serviços de microcrédito (metodologia alternativa de concessão de crédito, assessoria técnica/capacitação, acompanhamento da atividade produtiva); e em que medida os instrumentos do programa são adequados aos beneficiários previstos.

Para Carvalho (2003, p.186):

A avaliação de processo visa acompanhar e avaliar a execução dos procedimentos de implantação dos programas e políticas e diferencia-se em avaliação de eficácia e de eficiência. O objeto central dessa modalidade é avaliar a adequação dos meios e recursos utilizados perante os resultados parciais ou finais, referenciados aos objetivos e metas propostos pela política ou programa.

Do mesmo modo, Castro (1989) destaca que a avaliação de processos busca, em geral, aferir a eficácia de um programa, determinando se foi implementado segundo os objetivos propostos e qual a relação existente entre os produtos gerados e as metas previstas. Além disto, avalia o grau de adequação entre os meios utilizados na implementação e os objetivos definidos originalmente. No que tange às metas, entre as principais limitações da avaliação, estão: “[...] a dificuldade de especificar as metas de forma precisa; a existência de várias metas; a seleção de metas a serem incluídas no processo de avaliação; mudanças nas metas ao longo da própria execução do programa.” (COSTA; CASTANHAR, 2003, p. 979). M. Figueiredo e A. Figueiredo (1986) acrescentam que a avaliação de processo representa a possibilidade de monitoramento dos processos diretamente responsáveis pela produção do efeito esperado, o que permite controlar, com a devida antecipação, o tamanho e a qualidade do efeito desejado.

Em resumo, quanto ao método de avaliação, M. Figueiredo e A. Figueiredo (1986, p. 109) informam que sua escolha deve permitir:

O estabelecimento das conexões lógicas entre os objetivos da avaliação, os critérios de avaliação e os modelos analíticos capazes de dar conta da pergunta básica de toda pesquisa de avaliação: a política ou programa social sob observação foi um sucesso ou um fracasso?

A noção de sucesso ou fracasso de uma política depende obviamente dos propósitos dessa política e das razões que levaram o analista a avaliar tal política.

O modelo analítico escolhido para avaliação de uma política ou programa selecionados, a metodologia de avaliação e a análise dos dados dependem também da área que se pretende investigar (COSTA; CASTANHAR, 2003). Dentro desse quadro de referência, a avaliação do programa CrediAmigo dar-se-á com base na matriz metodológica do BID. O Marco Lógico é um modelo analítico, criado pelo BID, para orientar a formulação, a execução, o acompanhamento e a avaliação de programas governamentais. A definição da matriz lógica do programa que se quer implementar constitui instrumento relevante para avaliação das ações, uma vez que seu desenho permite relacionar os objetivos do programa, as variáveis operacionais e os indicadores (formas de mensuração) pelos quais será avaliada a consecução dos objetivos gerais e específicos do projeto. A Matriz do Marco Lógico, recurso

utilizado na elaboração do programa, define as informações necessárias para sua avaliação (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2001). Resultado semelhante é alcançado com base no Modelo Lógico, recurso metodológico desenvolvido pelo Ipea, que tem como principais características a explicitação da estrutura do programa, ser orientado para resultados e, ao mesmo tempo, permitir a organização das referências para avaliação. Na construção do programa, a primeira fase é constituída pela explicação do problema e referências básicas (objetivos, público-alvo e beneficiários); estruturação do programa para alcance de resultados; identificação de fatores relevantes de contexto. Cassiolato e Guerresi (2010, p. 4) apoiam-se em W.K. Kellogg Foundation (2004),¹⁰ para explicar:

[...] a aplicação do modelo lógico resulta em processo que facilita planejar e comunicar o que se pretende com o programa e qual o seu funcionamento esperado. Em particular, pode ser utilizado como um instrumento para se proceder a avaliação *ex-ante* de programas, visando melhorar a consistência de sua formulação inicial.

Embora seja proposta a utilização da Matriz Lógica e da Estrutura Lógica no desenho inicial dos programas, os instrumentos explicitados por essas escolhas metodológicas permitem organizar os elementos necessários (explicitação do problema, objetivo, variáveis, indicadores, resultados) relativos aos programas já em funcionamento, de modo a permitir sua avaliação *ex ante*. Por fim, com base em Matos (2002), a avaliação do programa de microcrédito CrediAmigo será realizada considerando as seguintes variáveis: foco do programa, combinação de instrumentos adequados à prestação de serviços de microcrédito à população de baixa renda e estratégias de expansão. Os principais componentes da avaliação de processo proposta são sumarizados no Quadro 1.

¹⁰ W.K. KELLOGG FOUNDATION. **Logic model development guide**: using logic models to bring together planning, evaluation, and action. 2004.

Quadro 1 – Componentes da avaliação de processo do Programa CrediAmigo

Objetivo geral do programa	Variáveis	Indicadores	Fontes de verificação	Metas a serem alcançadas
<ul style="list-style-type: none"> • Inserir a população de baixa renda do setor informal no mercado de crédito tradicional 	<ul style="list-style-type: none"> • Demanda de microcrédito • Oferta de microcrédito • Foco do CrediAmigo • Massificação do CrediAmigo • Combinação de instrumentos do CrediAmigo 	<ul style="list-style-type: none"> • Demanda potencial de microcrédito • Taxa de penetração do microcrédito • Perfil socioeconômico dos demandantes do microcrédito • Número de beneficiários do CrediAmigo (total de clientes ativos); • Requisitos de elegibilidade • Perfil socioeconômico dos beneficiários • Valor médio dos empréstimos • Área geográfica atendida • Unidades de atendimento • Número de agentes de crédito • Garantias alternativas • Combinação de instrumentos (monitoramento mútuo, incentivos progressivos, parcelamento do pagamento, capacitação, assistência técnica) 	<ul style="list-style-type: none"> • Base de dados secundária: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE), 2009 • Base de dados secundária: Bases de dados do programa CrediAmigo e de Agências de Microfinanças Internacionais, • Pesquisa documental (relatórios) e bibliográfica 	<ul style="list-style-type: none"> • Atendimento da demanda potencial de microcrédito (empreendedores com até cinco empregados e trabalhadores autônomos, com renda de até um salário mínimo, do setor informal) • Crescimento da taxa de penetração do microcrédito

Fonte: Cacciamali e Braga (2002), Cassiolato e Gueresi (2010), Costa e Castanhar (2003), M. Figueiredo e A. Figueiredo (1986), Matos (2002), Tribunal de Contas da União (2001). Adaptado pela autora.

Neste estudo, a ênfase da análise estará na avaliação da capilaridade dos sistemas, ou seja, na sua cobertura associada à facilidade de acesso ao crédito. A investigação será possibilitada pela análise de duas variáveis principais: foco e massificação/capacidade de expansão dos programas; dimensão estratégica no processo de avaliação. Em resumo, interessa saber a amplitude do atendimento dos programas de microcrédito, com ênfase especial na caracterização da população alvo. São indicadores de atendimento do público-alvo as iniciativas que permitam um recorte específico de população: trabalhadores do setor informal, que não tenham acesso ao sistema tradicional de crédito, e possuidores de baixos rendimentos no exercício da sua atividade produtiva. As informações do perfil da população alvo do Programa CrediAmigo, além da investigação dos critérios de seleção, será agregada à análise da categoria *valor médio do empréstimo*, como *proxy* do tamanho do empreendimento. Mais especificamente, como aproximação da condição socioeconômica do tomador do empréstimo. Em resumo, os valores dos empréstimos concedidos poderão sugerir a condição econômica do tomador do empréstimo: valores mais baixos são um indicativo aproximado do atendimento à população mais carente.

Ainda com o objetivo de analisar a eficácia dos programas no atendimento ao demandante do microcrédito, a capacidade de expansão/massificação das experiências será avaliada pelas seguintes categorias: área geográfica, número de unidades de atendimento, número de agentes de crédito e total de clientes ativos.

Outra dimensão importante de análise é a investigação dos serviços oferecidos ao demandante do microcrédito, instrumento essencial para o êxito e a continuidade do empreendimento/atividade. Será avaliada a disponibilidade dos seguintes serviços: aval solidário, monitoramento mútuo, incentivos progressivos, parcelamento do pagamento, limites de financiamento e de reembolso do empréstimo, garantias alternativas, capacitação/assistência técnica (CACCIAMALI; BRAGA, 2002).

Quanto às fontes de informação (qualitativa ou quantitativa) e aos indicadores escolhidos para a avaliação, estes demandaram esforços de investigação distintos. Foram consultados documentos contratuais, material publicitário e relatórios de atividades, além da revisão da literatura. As bases de dados PNAD/IBGE e o programa CrediAmigo para o ano de 2009 constituem as demais fontes secundárias de dados.

5.3.1 O Programa CrediAmigo: caracterização geral

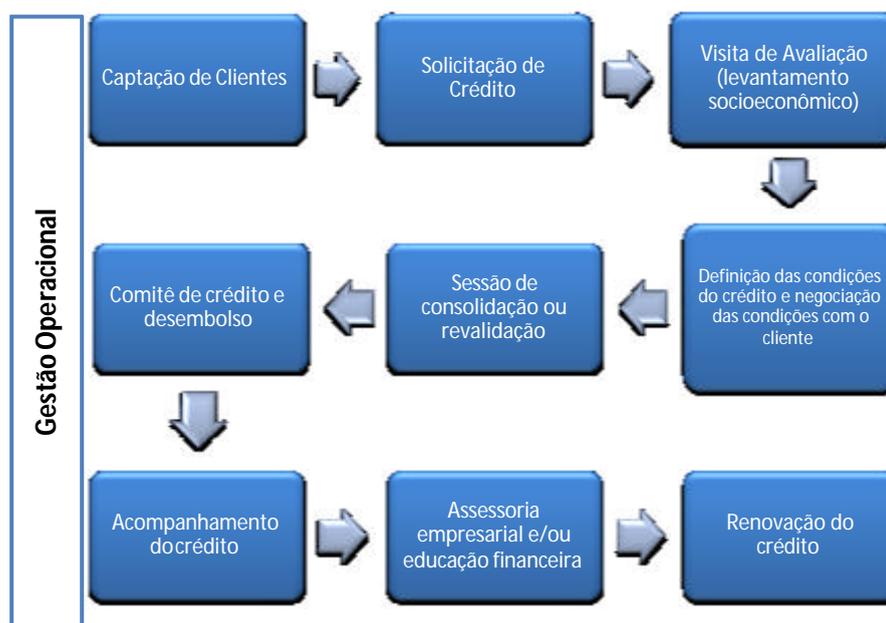
O Banco do Nordeste opera no segmento de microcrédito desde a segunda metade dos anos 1990. O projeto piloto do Programa CrediAmigo foi implantado em 1997, com cinco unidades distribuídas em Fortaleza, Itabuna, Recife, São Luiz e Aracaju (CARVALHO, 2010) e a criação da primeira linha de crédito: Giro Solidário. Em 1998 estavam em funcionamento 45 unidades e, desde então, novas unidades foram abertas e cada vez mais produtos na área de microfinanças foram disponibilizados, a exemplo de Giro Individual, em 1999, Investimento Fixo, em 2001, Conta Corrente Simplificada, em 2004, CrediAmigo Comunidade: *Village Bank*, em 2005, Seguro Viva CrediAmigo, em 2006.

O BNB atua em primeiro piso na categoria mandato, que significa contratação de operações de crédito com o tomador final, por intermédio de parceria com Instituição de Microcrédito Produtivo Orientado. Desde 2003 o CrediAmigo é operacionalizado pelo Instituto Nordeste Cidadania e, a partir de 2005, adotou as regras definidas pelo PNMPO. Em 2009 o banco passou a atuar no Rio de Janeiro, em parceria com o VivaCred. Estas Oscip são responsáveis pela realização das operações de crédito (selecionar e contratar pessoal,

operacionalizar os produtos e serviços através do pessoal em campo, monitorar o processo metodológico) desde o primeiro contato com o cliente até a recuperação do crédito. Ao Banco do Nordeste cabe: estabelecer as estratégias e metas; apoiar as Oscip; elaborar e manter manuais normativos; definir produtos e serviços a serem oferecidos; estabelecer e atualizar processo metodológico; acompanhar, supervisionar e fiscalizar o cumprimento do termo de parceria com as Oscip. O deferimento das propostas de crédito e a liberação das parcelas do crédito concedido aos beneficiários também são de responsabilidade do BNB.

A metodologia utilizada pelo CrediAmigo para dar acesso ao microcrédito à população de baixa renda à frente de pequenos negócios é constituída das seguintes etapas: captação de novos clientes; levantamento socioeconômico do demandante; definição das condições do crédito, acompanhamento do empreendedor/empreendimento, assessoria e renovação, quando houver interesse (Figura 6). Tudo isto possibilitado por uma gestão operacional baseada na presença do assessor de crédito, responsável pela aproximação e acompanhamento do cliente.

Figura 6 – Etapas para concessão de crédito Programa CrediAmigo



Fonte: Elaboração própria com base em Lyra Junior (2008).

O CrediAmigo é reconhecido como o maior programa de microcrédito produtivo orientado do país, posição conferida pelo tamanho da sua carteira de crédito produtivo e pelo número de clientes ativos (MICROFINANCE INFORMATION EXCHANGE MARKET, 2010). É também o segundo mais importante programa de microcrédito da América Latina e

Caribe. No *ranking* das 20 maiores instituições de microfinanças dos países latino-americanos, o CrediAmigo, o CompartamosBanco, do México, e o MiBanco, do Peru, ocuparam os três primeiros lugares, nos três últimos anos para os quais os dados estão disponíveis: 2007 a 2009. Como o descrito anteriormente, e considerando todas as dimensões do indicador *MIX Global 100*, elaborado pela agência MIX Market e o *Fondo Multilateral de Inversiones* (Fomin/BID), em 2009, o CrediAmigo foi o líder da lista das 100 IMF mais importantes da América Latina e Caribe. Esta posição foi garantida pela capacidade de expansão dos seus serviços financeiros (número de clientes ativos, crescimento do número de empréstimos, penetração de mercado e capacidade de financiamento da carteira de crédito pelos depósitos captados junto ao público) e por constituir referência na utilização da metodologia de grupos e aval solidário (MARTÍNEZ; RONDÓN; VALENCIA, 2010). No que se refere especificamente à sustentabilidade, dada pela capacidade de mobilização de depósitos, outro ponto de avaliação na metodologia do *MIX Global 100*, o CrediAmigo destaca-se por ser um programa remunerado pelos capitais investidos, segundo as regras de mercado, cobrindo integralmente seus custos de operacionalização, sem dependência de fundos públicos.

5.3.2 Público-alvo e cobertura

De acordo com o material institucional do Banco do Nordeste (BANCO DO NORDESTE, 2008; 2009a; 2009b; 2010), o CrediAmigo tem como público-alvo os empreendedores dos setores informal e formal, seja trabalhadores por conta própria, seja microempresas representadas pelo Empresário Individual ou Microempreendedor Individual,¹¹ ou ainda Sociedade Empresária.¹² Também são atendidos, com base em linhas de crédito especiais, indivíduos que desejem iniciar uma atividade produtiva, desde que participem de bancos comunitários. O foco do programa está, no entanto, prioritariamente voltado para profissionais já estabelecidos ou empreendimentos já existentes, com comprovação de, pelo menos, seis meses de funcionamento.

Quanto ao foco, um traço comum às experiências de financiamento do microcrédito refere-se à diversidade no recorte da população atendida, resultando em dificuldade de estabelecer ações destinadas especificamente para os trabalhadores autônomos e

¹¹ Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 (BRASIL, 2006a).

¹² Conforme Código Civil, instituído pela Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (BRASIL, 2002).

microempreendedores de baixa renda do setor informal. Outro fator que impõe limites à eficácia do programa é a existência exígua de linhas de crédito para a abertura de negócios, constituindo um dos principais fatores de restrição à inserção da população de mais baixa renda no mercado de crédito.

Os clientes do setor informal do CrediAmigo estão segmentados em três categorias, segundo o valor das vendas mensais dos empreendimentos: subsistência (vendas de até R\$ 1.000,00); acumulação simples (vendas entre R\$ 1.000,00 e 5.000,00); e acumulação ampliada (vendas entre R\$ 5.000,00 e R\$ 35.000,00). Carvalho (2010, p. 64), com base em manual metodológico do CrediAmigo, descreve as características gerais dos negócios dos clientes do programa:

Subsistência: São atividades incipientes, localizadas de forma instável, com poucos ativos (estoques e ativos fixos), sem capacidade de constituir poupança, com pouca diversidade de produtos, sem divisão do trabalho, com mínima capacitação técnica e administrativa e mínimos registros contábeis, capacidade de endividamento limitada (acesso ao agiota tradicional) e as receitas provêm unicamente do microempreendimento;

Acumulação simples: Localizados com maior estabilidade física, tem maior mercado e potencial de ampliação, empregam-se pequenos ativos fixos para o desenvolvimento da atividade e os registros podem cobrir um ciclo de produção de vendas, podem conceder crédito a clientes (contas a receber), possuem livro de contas, demonstram possibilidade de ter organização administrativa, têm alguma capacidade de poupar e reinvestir, possuem média diversidade de produtos, alguma divisão do trabalho (existem funções), apresentam alguma capacidade técnico-administrativa e capacidade de respaldo financeiro, podem existir receitas adicionais e o proprietário tem maior conhecimento do negócio e potencial de expansão;

Acumulação ampliada: Localizados com estabilidade física, o lugar do trabalho é diferente do da residência, o mercado é maior e já pode ter iniciado uma expansão, dispõe de maior volume de ativos totais. Pode apresentar ativos fixos com maior tecnologia, apresenta níveis de crescimento consideráveis com o ativo corrente cobrindo mais de um ciclo de produção e vendas, tem contas a receber (venda a prazo), maiores níveis de venda, compras e utilidades, apresenta incremento no inventário e ativos fixos, possui grande diversidade de produtos, fortalece e enseja novos postos de trabalho assalariado, apresenta uma visível divisão do trabalho, podendo ou não o microempreendedor participar do processo produtivo, os lucros destinam-se tanto para capital de trabalho e investimentos como para distribuir com os proprietários, dispõe de conta de poupança e conta bancária, dispondo alguns de cartão de crédito.

Quanto à abrangência geográfica, o CrediAmigo é um programa de cobertura da população que vive nos centros urbanos e tem sua atuação definida pela área onde há presença do BNB. O banco está presente na região Nordeste do país – nos estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe –, Norte de Minas Gerais, Espírito Santo e nas cidades de Brasília, Belo Horizonte e Rio de Janeiro, incluindo Macaé no estado do Rio de Janeiro. Conforme Relatório Anual do CrediAmigo, 2009 (BANCO DO NORDESTE, 2009b), o programa atende a 1.773 municípios. No que tange à estrutura operacional, 2.074 colaboradores são responsáveis pelo funcionamento do

programa, que possui 259 pontos de atendimento aos clientes (unidades e postos de atendimento). Os assessores de crédito somam 1.044 indivíduos.

Com base na metodologia de avaliação proposta, a capacidade de expansão/massificação do programa de microcrédito depende do número de beneficiários (clientes ativos), da área geográfica atendida, do número de unidades de atendimento e da quantidade de agentes de crédito. Considerando a área geográfica de atuação do CrediAmigo, sua capacidade de atendimento ao universo demandante de microcrédito está limitada às populações residentes no meio urbano do Nordeste do país e a poucas cidades de Minas Gerais, Distrito Federal e Rio de Janeiro. Esta constatação é preocupante, na medida em que grande parte dos recursos do PNMPO estão concentrados no CrediAmigo, além do fato de que parcela importante de trabalhadores por conta própria do meio rural, inseridos em atividades agrícolas,¹³ estavam alijados do acesso aos instrumentos disponibilizados pelo BNB.¹⁴ Como pode ser atestado pelos dados da Tabela 18, 21,2% e 32,6% dos trabalhadores autônomos do Brasil e do Nordeste, respectivamente, estavam alocados em atividades agrícolas em 2009. Estes números são ainda mais representativos para os auto-ocupados de baixa renda. Nos estados do Nordeste quase 40, em cada 100 exercem atividades agrícolas.

Tabela 18 – Trabalhadores por conta própria por tipo de atividade agrícola e não agrícola – Brasil e Nordeste – 2009

Atividade no trabalho principal	Agrícola	Não agrícola	Total
Trabalhadores por Conta Própria			
Brasil	21,2%	78,8%	100,0%
Nordeste	32,6%	67,4%	100,0%
Trabalhadores por Conta Própria de baixa renda			
Brasil	30,2%	69,8%	100,0%
Nordeste	39,3%	60,7%	100,0%

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010b). Cálculos nossos.

¹³ As informações da PNAD 2009 permitem inferir que, embora o meio rural não deva ser caracterizado como espaço quase exclusivamente da atividade agrícola, sua população está majoritariamente ocupada nessa atividade. Portanto, realizadas algumas ressalvas, pode-se considerar que o CrediAmigo não incorpora nas suas operações de microcrédito parte relevante de trabalhadores por conta própria que realizam atividades agrícolas.

¹⁴ Em 2005 o BNB lançou, em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), um programa de microfinanças rural, o AgroAmigo. Desde então, o programa vem se estruturando com o objetivo de conceder financiamento para a área rural por meio de metodologia de concessão de crédito orientado e acompanhado (BANCO DO NORDESTE DO BRASIL, 2011).

Outra informação relevante é o número de clientes ativos do CrediAmigo (528.792, em 2009), frente ao número de agentes de crédito (1.044) disponíveis para acompanhamento do microempreendedor e da atividade produtiva. Verifica-se que, na média, foi destinado aproximadamente um assessor de crédito para cada 506 clientes de microcrédito (BANCO DO NORDESTE, 2009b).

Não é necessário repetir a centralidade da figura do assessor de crédito nessa modalidade de empréstimo. Com domínio de metodologia própria voltada ao perfil e às necessidades do público-alvo dos programas de microcrédito, a presença do agente/assessor de crédito nas comunidades dos tomadores de empréstimos é fundamental para o acompanhamento e desenvolvimento da atividade produtiva. A concessão assistida do crédito exige a participação de uma pessoa capacitada para acompanhar de perto a evolução do negócio. Barone (2002, p. 21) deixa claro que:

O Agente de Crédito está envolvido em todo o processo de liberação e recebimento do crédito. Diferentemente das práticas bancárias tradicionais, o Agente de Crédito vai até o cliente e não o contrário. Assim, estabelece-se uma relação que deve pautar-se em uma série de contatos pessoais e na aplicação de vários instrumentos de conhecimento e análise da atividade econômica que está sendo fomentada.

Diante destas informações e dados os limites geográficos e de estrutura operacional para a massificação do programa, resta saber se a população atendida é aquela de mais baixa renda, excluída do sistema formal de crédito.

5.3.3 Metodologia de concessão de crédito

Para financiamento da população sem acesso ao sistema financeiro tradicional, o CrediAmigo adota metodologia recomendada pela legislação que instituiu o PNMPO. Neste sentido, a operacionalização do programa só é possível com base no atendimento personalizado do público-alvo por pessoas treinadas para esse fim. Os assessores de crédito, pelo fato de manterem relacionamento direto com os empreendedores, são responsáveis pelo levantamento socioeconômico dessa clientela e pela definição das necessidades de crédito nos diversos segmentos da atividade econômica em que atuam (indústria, serviços e, principalmente, comércio). Em harmonia com a metodologia difundida pelo programa federal, um dos objetivos é também prestar ao microempreendedor assessoria que permita o planejamento do negócio de forma que a sua capacidade de pagamento não seja prejudicada.

Esses profissionais são também responsáveis pelo acompanhamento e monitoramento do empréstimo.

Os instrumentos utilizados para facilitar o acesso ao crédito daqueles que têm maior dificuldade de satisfazer as exigências bancárias tradicionais são: atendimento realizado no local de trabalho; cadastro desburocratizado; crédito disponibilizado após trâmite ágil, adequado ao ciclo do negócio e em pequenos montantes; empréstimos progressivos, dependendo do histórico de pagamentos e da estrutura do empreendimento; juros decrescentes, conforme o número de empréstimos realizados pelo empreendedor ou pelo integrante mais antigo do grupo solidário; pagamentos regulares e de curto prazo (quinzenais ou mensais); prazos menores de quitação do débito, em geral de 2 a 12 meses; existência de um teto máximo de valor para os empréstimos (BANCO DO NORDESTE, 2008; 2009a; 2009b; 2010).

Além do crédito, são disponibilizados serviços relativos às microfinanças, a exemplo do acesso a conta corrente simplificada, seguro prestamista e seguro de vida. Esses procedimentos, têm como objetivo, além da cessão do empréstimo, integrar os empreendedores de maneira competitiva ao mercado. O BNB, por meio do CrediAmigo, tem trabalhado em consonância com os pressupostos adotados pelas principais agências internacionais que operam com microcrédito. Para o Consultative Group to Assist the Poor (2011), o oferecimento de serviços financeiros adequados aos mais pobres (poupança, seguro, acesso a contas simplificadas e transferências de valores), conjugados com a geração de ocupação e renda, permite a multiplicação dos seus ativos e proteção destes diante das crises econômicas.

Destaca-se o reconhecimento da necessidade de conjugar crédito com outros serviços essenciais para o êxito e a continuidade da atividade produtiva, visto o despreparo do demandante do crédito e a debilidade tecnológica/organizacional dos microempreendimentos. Diante dessa constatação, o CrediAmigo oferece prestação de alguns serviços para o empreendedor: orientação empresarial para aplicação dos recursos e planejamento do negócio, e assessoria ambiental. Não fazem parte da atuação do programa: assistência contábil ou jurídica, formação profissional do empreendedor, apoio à comercialização dos produtos/serviços. A assistência à informatização do empreendimento dá-se apenas após a concessão de empréstimos para esse fim (BANCO DO NORDESTE, 2008; 2009a; 2009b; 2010).

Essa vertente de atuação do CrediAmigo parece estar em processo de formação, com desenvolvimento ainda incipiente das suas potencialidades. Deve-se destacar que a articulação da cessão do crédito com outras modalidades de fomento aos microempreendimentos, inclusive de profissionalização dos trabalhadores informais de baixa renda, é condição essencial para viabilizar o desenvolvimento de atividades econômicas autônomas, sejam individuais ou organizadas em pequenos empreendimentos.

Por fim, a concessão de crédito é possibilitada sem as garantias tradicionais do sistema financeiro. Para a maioria das linhas de crédito existentes, o BNB disponibiliza a metodologia do aval solidário, permitida pelo recurso de empréstimos a grupos constituídos por indivíduos com atividades econômicas independentes (BANCO DO NORDESTE, 2008; 2009a; 2009b; 2010). Deste modo, dadas as dificuldades de os mais pobres apresentarem garantias para obtenção de empréstimos, o banco resolve o problema da assimetria de informações e consequente restrição de crédito, recorrendo ao mecanismo de grupos solidários, representados pela união de pessoas interessadas em obter crédito. Desta forma, cada membro de um grupo de tomadores de empréstimo é responsável pelo monitoramento da capacidade e desejo de pagamento dos demais membros. Para Neri (2008) o programa CrediAmigo não só se apoia na existência de relações de confiança previamente estabelecidas para a liberação do empréstimo, mas também participa na construção dessa “organização coletiva” por meio do assessor de crédito, que promove a proximidade do demandante do crédito com a comunidade na qual está inserido. Os empréstimos podem ser realizados para grupos de 3 a 10 pessoas (atividade produtiva já instalada) ou grupos de 15 a 30 pessoas (abertura de novos negócios).

Em resumo, o CrediAmigo adota, com algumas adaptações, três diferentes metodologias para dar acesso ao crédito, conforme explicitado por Silva e Góis (2007, p. 20-23):

Créditos ou Contratos Individuais : [...] realizados contratos individuais com base em análise aprofundada do empreendimento, com foco em desempenho passado, histórico de crédito do cliente, viabilidade dos planos de negócios, e referências de mercado. Exige-se que o empreendimento esteja funcionando há pelo menos seis meses ou um ano. Exige-se também avalista ou a alienação de bens do tomador [...] Difere das metodologias tradicionais de crédito para pequenas empresas por não exigir documentação de formalização do empreendimento, atendendo, assim, a empreendimentos informais. Para reduzir a assimetria de informação oriunda da falta de documentos contábeis (como fluxo de caixa e balanço), são realizados levantamentos socioeconômicos pelos agentes de crédito, que avaliam a capacidade de pagamento. Já as garantias exigidas são semelhantes às do crédito tradicional: avalista ou alienação de bens [...] Outro pré-requisito da metodologia de créditos individuais é a exigência de que o empreendedor e seu avalista não constem dos serviços de proteção ao crédito.

Grupos solidários: A metodologia de grupos solidários realiza operações para grupos de empreendedores [...] com pequenos negócios, os quais se co-responsabilizam pelo valor total do crédito. A formação desses grupos é um processo autônomo: tomadores

de crédito associam-se com pessoas de sua confiança. A autosseleção e a pressão interna no grupo solidário pela pontualidade dos pagamentos funcionam como eficiente mecanismo de garantia do crédito. Dessa forma, as instituições não exigem outras garantias, como avalistas ou alienação de bens, ampliando seu alcance a mais empreendedores de baixa renda. Assim como na metodologia de créditos individuais, o agente de crédito visita os empreendimentos de cada tomador de um grupo e apresenta a proposta de crédito para um comitê da instituição [...] A metodologia de grupos solidários apresenta alguns limites: exige-se, por exemplo, que os empreendedores tenham, no mínimo, de seis a doze meses de experiência no negócio. Dessa forma, não são atendidas pessoas que pretendam iniciar novo empreendimento.

Bancos comunitários: Na metodologia de bancos comunitários também se realizam empréstimos a grupos, mas maiores que os solidários [...] O papel dos agentes de crédito é capacitar os tomadores a administrar o empréstimo. O agente de crédito não faz visitas aos empreendimentos, e a decisão sobre o valor da parcela de cada membro é tarefa do próprio grupo. Antes ou depois de receberem o crédito, os membros dos grupos poupam uma parte do recurso numa conta, chamada conta interna, que passa a ser autoadministrada.

Os empréstimos variam de R\$ 100,00 a R\$ 15.000,00, conforme a avaliação do agente de crédito quanto a: necessidades do empreendedor, capacidade de pagamento dos juros e devolução do principal e porte do empreendimento; o fim a que se destina o crédito (compra de matéria-prima, mercadorias, máquinas/equipamentos e/ou reformas do negócio); o objetivo do empréstimo (instalação de nova atividade produtiva, manutenção ou expansão dos negócios); tempo de atividade do empreendimento (abertura de novos negócios; empreendimentos com menos de seis meses de atividade; negócios com pelo menos seis meses de atividade); existência de relação anterior com o CrediAmigo. De acordo com os instrumentos de fomento às atividades dos pequenos empreendedores, os empréstimos podem ser renovados e evoluir para até R\$ 15.000.

Por fim, as taxas de juros podem variar entre 0,99% e 3,00% ao mês, conforme cada uma das situações apresentadas. Cabe destacar que, excetuando-se a linha de crédito disponível para antigos clientes do CrediAmigo, todas as demais (capital de giro para abertura, manutenção ou expansão da atividade; máquinas e equipamentos para equipar ou modernizar a atividade; reformas no negócio) cobram Taxa para Abertura de Crédito (TAC) de 3% (BANCO DO NORDESTE, 2008; 2009a; 2009b; 2010).

5.3.4 O CrediAmigo e o “ajuntamento” aos mais pobres: a metodologia do “Comunidade”

A versão da metodologia Bancos Comunitários¹⁵ (SILVA; GÓIS, 2007) adotada pelo programa CrediAmigo no produto Comunidade ou *Village Banking*, traz algumas diferenças importantes em relação ao público-alvo, condições de acesso ao crédito, valores médios dos empréstimos e monitoramento do empreendimento; quando comparada aos demais produtos (Giro Popular Solidário e Giro Solidário) do programa.

Consoante Lyra Junior (2008), a análise dos documentos do BNB deixa claras as seguintes distinções metodológicas:

- a) cada grupo é formado por um número maior de integrantes (15 a 30 pessoas), e denominado “banco”;
- b) os valores médios dos empréstimos, exclusivamente para capital de giro e, primordialmente para atividade produtiva do setor informal, são mais baixos;
- c) são aceitos empreendedores iniciantes e clientes com restrições cadastrais;
- d) são realizadas reuniões prévias para conscientização do grupo e, após adesão, inicia-se o estímulo ao “empoderamento” dos integrantes;
- e) é exigida a formação de poupança (cota reserva) proporcional ao valor do crédito, como recurso a educação e planejamento financeiro. Esta poupança também é utilizada como garantia monetária contra a insolvência do grupo;
- f) o grupo decide os valores individuais e não é realizada avaliação financeira individual, substituída pela análise de caráter;
- g) são realizadas reuniões mensais de pagamento e acompanhamento do empréstimo, o que reforça o compromisso do grupo;
- h) a intervenção do assessor de crédito é fundamental para a qualificação dos clientes para o exercício da atividade produtiva, incluindo controle financeiro.

¹⁵ Cabe destacar, em que pesem os avanços possibilitados pela metodologia Bancos Comunitários para a democratização do acesso ao microcrédito, que a versão adotada pelo CrediAmigo pouco se aproxima da prática de finanças solidárias, também conhecida como Bancos Comunitários. França Filho e Passos (2008), com base na Rede Brasileira de Bancos Comunitários, informam que o Banco Comunitário compreende serviços financeiros solidários em rede (conjunto de indivíduos ou organizações articulados de forma democrática e participativa), 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. O conceito de Banco Comunitário está intimamente atrelado ao desenvolvimento da economia local através da organização comunitária.

Neri (2009) ressalta que, ao adotar esses instrumentos, o programa pretende atingir a base da pirâmide social brasileira. Para isto, faz-se necessário preencher espaços do mercado reconhecidamente não contemplados pelos demais produtos do CrediAmigo. Para o autor:

[...] em termos da sociodemografia dos programas, o Comunidade tem funcionado como porta de entrada ao microcrédito para pessoas menos educadas (mais pobres) e mais jovens [...] a presença de empreendimentos que não empregam familiares é maior no Comunidade [...] refletindo a menor escala dos negócios. (NERI, 2009, p. 42; 43).

5.3.5 Principais resultados: público-alvo, cobertura, utilização de instrumentos alternativos

Desde 1998 até 2009 o Programa CrediAmigo acumulou um total de 6,3 milhões de operações de microcrédito, com desembolso de R\$ 6,1 bilhões. Em 2009, foram contabilizados 1,3 milhões de operações, 528.792 clientes ativos¹⁶ e uma carteira ativa de crédito produtivo de R\$ 501,7 milhões (BANCO DO NORDESTE, 2010). Cotejando essas informações com aquelas disponibilizadas pelo “Relatório de Dados do Programa de Microcrédito” do MTE (BRASIL, 2010b), referentes ao total de clientes ativos em instituições habilitadas a trabalhar com o MPO (745.733 pessoas), depreende-se que, em 2009, o CrediAmigo reunia perto de 71% de clientes do mercado nacional de crédito produtivo direcionado às populações residentes do meio urbano.

No que concerne à cobertura do programa, medida pela taxa de penetração (total de clientes ativos de microcrédito/demanda potencial de microcrédito), os dados apontam para resultados muito incipientes, seja na cobertura da população demandante no Brasil, seja no Nordeste. Considerando as categorias de inserção pertencentes ao setor informal, o atendimento do programa CrediAmigo à demanda potencial de microcrédito foi de apenas 2,44%, no Brasil, em 2009, elevando-se para 8,05%, quando investigados apenas os nove estados da região Nordeste, no mesmo período. É interessante notar que, em virtude da excessiva concentração de recursos e, portanto, de clientes do microcrédito na região Nordeste do país, as limitações geográficas de cobertura do CrediAmigo constituíram-se em fatores determinantes para os resultados negativos alcançados pelo próprio PNMPO.

Adicionalmente, para uma melhor análise da capacidade de o CrediAmigo atender os trabalhadores do setor informal de baixa renda, procedeu-se ao cálculo da taxa de penetração,

¹⁶ Os gestores do CrediAmigo consideram clientes ativos aqueles com operações sem atraso ou que apresentem atrasos de até, no máximo, 90 dias (BANCO DO NORDESTE, 2009b).

considerando apenas aqueles pertencentes ao núcleo básico das atividades informais, trabalhadores por conta própria, localizados na faixa inferior de renda (até 1 SM), renda obtida pelo exercício do trabalho principal.¹⁷ Verificou-se que o acesso dessa parcela da população ao mercado de microcrédito produtivo, ao CrediAmigo, por exemplo, também é extremamente acanhado. No Brasil, dentre os trabalhadores de baixa renda do setor informal, apenas 6 em cada 100 demandantes foram atendidos. Estes números não são menos dramáticos quando analisada apenas a região de influência do BNB. De outra forma, dos demandantes potenciais de microcrédito e de baixa renda no Nordeste, apenas 12,4% tiveram acesso a esse mercado em 2009.

Tabela 19 – Demanda Potencial e Taxa de Penetração do microcrédito – Brasil e Nordeste – 2009

Setor Informal	Brasil		Nordeste	
	Números Absolutos	Taxa de Penetração	Números Absolutos	Taxa de Penetração
Trabalhadores por Conta Própria	18.978.498	2,79%	6.057.637	8,73%
Empregadores com até 5 empregados	2.691.500	19,65%	512.725	103,13%
Total Setor Informal	21.669.998	2,44%	6.570.362	8,05%
Trabalhadores por Conta Própria de baixa renda	8.718.005	6,07%	4.267.009	12,39%

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010b); BNB Banco de Dados CrediAmigo (2009). Cálculos nossos.

¹⁷ Faz-se necessário esclarecer que a delimitação proposta (trabalhadores por conta própria de baixa renda) é bastante conservadora no que se refere aos parâmetros aceitos para a estimação da demanda potencial de microcrédito. Esta afirmação é comprovada por três fatores: 1) a classificação das faixas de renda com base no rendimento individual do trabalho principal impõe limites ao conhecimento do perfil socioeconômico dos trabalhadores informais e das suas famílias. De fato, quando considerada a inserção na família, esses trabalhadores são principalmente chefes de família (62,0%), em geral responsáveis pela principal, se não a única, fonte de renda do domicílio. Esses rendimentos são, portanto, meios de sobrevivência para si e para sua família, uma vez que estudos sobre pobreza têm demonstrado a elevada proporção de crianças entre os mais pobres. Desta forma, o cálculo da taxa de dependência (relação do número de pessoas sem rendimento na família e o número total de pessoas na família) ou da renda familiar *per capita* (renda da família/total de membros da família) são recursos mais adequados para a representação da renda disponível e das necessidades básicas médias de um indivíduo conforme a composição da família em que está inserido; 2) na quantificação dos trabalhadores informais, não são considerados os indivíduos desempregados em busca de uma inserção ocupacional (primeira inserção ou reinserção) por meio do desenvolvimento de atividade autônoma; 3) por fim, na tentativa de representar apenas os trabalhadores informais inseridos na base da pirâmide social, e que realizam sua atividade produtiva de forma autônoma, com ajuda eventual de parentes ou contratados, não são contabilizados os microempregadores com até cinco empregados. Neste sentido, deve-se reconhecer que as escolhas realizadas neste estudo têm impactos importantes na redução do universo dos demandantes de microcrédito e na caracterização das condições de pobreza em que estão inseridos.

Como último recurso da análise, partindo do pressuposto que ao CrediAmigo deveriam ocorrer apenas os trabalhadores informais de baixa renda inseridos em atividades não agrícolas (*proxy* da ocupação no setor urbano), estes são agrupados segundo o tipo de atividade realizada (Tabela 18). No Brasil são 6,1 milhões de trabalhadores autônomos não agrícolas com renda de até 1 SM e, no Nordeste, 2,6 milhões. Ainda na hipótese que, no ano de 2009, todos os clientes ativos do CrediAmigo estavam classificados entre aqueles de baixa renda, a taxa de penetração do microcrédito entre os mais pobres seria de 8,69% para o Brasil, e 20,41% para o Nordeste.

Quando considerados os microempreendedores, em função da baixa representatividade desta categoria ocupacional entre os trabalhadores informais (12,4% no Brasil, e 7,8% no Nordeste), se todos os recursos utilizados nas operações de microcrédito do CrediAmigo em 2009 fossem destinados apenas aos empregadores do setor informal com até cinco empregados, a oferta de crédito seria maior que a demanda dos nordestinos.

O detalhamento das informações, segundo as características dos empreendimentos financiados e perfil do demandante, é apresentado a seguir. Inicialmente, percebe-se a relevância do mecanismo de empréstimo solidário para acesso dos pobres ao mercado de crédito produtivo. Em 2009, 93% das operações de crédito contratadas, realizadas com recursos do crédito solidário, foram assim distribuídas: crédito de menor monta para compra de matéria-prima e/ou mercadorias para empreendimentos com pelo menos seis meses de atividade (Giro Popular Solidário, 55%); empréstimos para capital de giro, valores acima de R\$ 1.000,00 (Giro Solidário, 27%); recursos para compra de matéria-prima e/ou mercadorias para empreendimentos com menos de seis meses de atividade (CrediAmigo Comunidade, 11%) (BANCO DO NORDESTE, 2009b). Quando avaliados em conjunto, esses produtos representavam 80% da carteira de crédito ativa do programa.

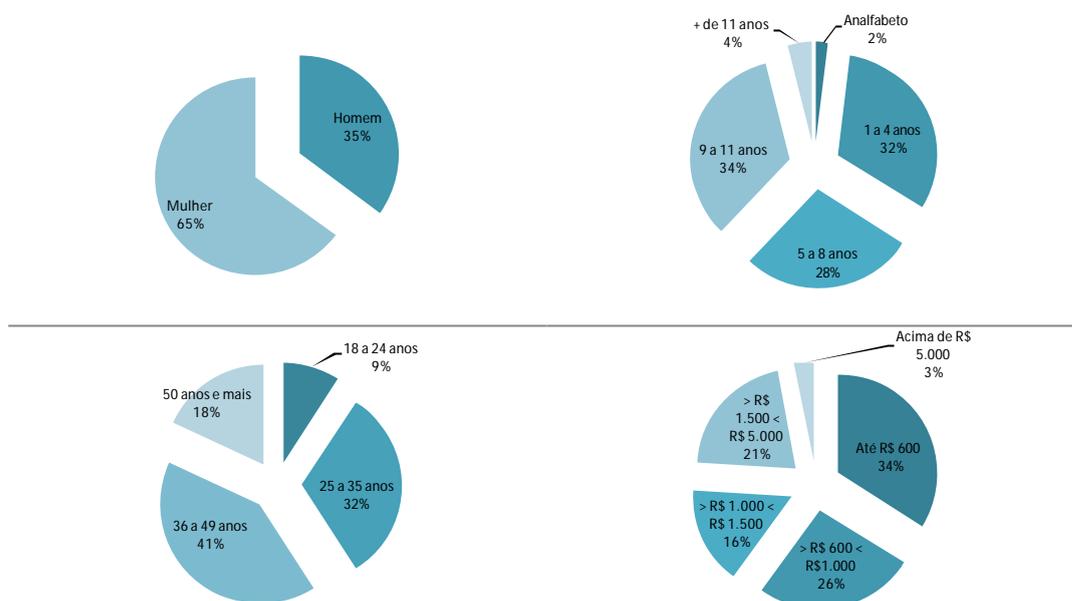
Todavia, é importante ressaltar que a linha de crédito CrediAmigo Comunidade, cujo público-alvo são principalmente os produtores do setor informal de baixa renda – comerciantes, prestadores de serviços, vendedores ambulantes, pequenos fabricantes – que atuam nos setores de comércio e serviços, é exatamente aquela que apresenta o menor percentual de operações entre os demandantes de crédito que oferecem como garantia o colateral social (BANCO DO NORDESTE, 2010, 2009b). Neri (2009) destaca que, decorridos quatro anos desde a implantação dessa modalidade de crédito, a clientela dos produtos originais do BNB é dez vezes maior que a computada no Comunidade. Adicionalmente, quando considerada a carteira de crédito ativa, em função do pequeno

número de operações do produto CrediAmigo Comunidade, e, provavelmente, dos baixos valores dos empréstimos, este representa apenas 6%, ou seja, a menor participação, do total da carteira de microcrédito produtivo.

Esta é uma questão que merece destaque, dada a escassez de produtos financeiros disponíveis à população de baixa renda que tenha como principal demanda iniciar uma atividade produtiva. Era de se esperar que, uma vez disponibilizada a oportunidade de acesso ao crédito, bem como os instrumentos de cessão e acompanhamentos apropriados a esse público-alvo, resultados muito mais representativos fossem alcançados. Afinal, a superação de um longo período de desemprego e de dificuldades financeiras pode, em muitos momentos, estar atrelada ao aproveitamento de oportunidades de negócios, nem sempre factível, seja pela dificuldade de acesso ao crédito para aqueles que não têm os meios para comprovar exercício da atividade produtiva, seja pelas exigências de colateral.

Por fim, com base nos valores dos empréstimos contratados, os dados disponíveis no relatório do BNB sugerem ser a população pobre o público-alvo do programa. A participação das operações de crédito que variam de R\$ 100 a R\$ 1.000,00 é de 67,1% do total de contratações (BANCO DO NORDESTE, 2009b). Entretanto, quando analisada outra variável – o volume total de empréstimos desembolsados –, os outros produtos, com valores que vão de R\$ 1.001,00 a R\$ 15.000,00, acabam por diminuir a participação relativa da faixa de crédito dedicada aos mais pobres, passando a 37,6% do valor total. Como resultado, o valor médio do empréstimo ultrapassa o disponibilizado para os usuários dos produtos Giro Solidário e CrediAmigo Comunidade. Em outras palavras, a falta de prioridade no atendimento da população de baixa renda é um dos fatores do baixo desempenho da maioria dos programas de microcrédito. No caso específico do CrediAmigo, os valores médios dos empréstimos são considerados relativamente altos: R\$ 1.190,23.

A estas informações somam-se aquelas referentes ao perfil do demandante de crédito do CrediAmigo: em geral são mulheres (65%), na faixa etária de 36 a 49 anos (41%), ensino fundamental incompleto (62%), e com renda familiar de até R\$ 600,00 (34%).



Fonte: Elaboração própria com base em Banco do Nordeste (2009b).

O conjunto das informações apresentadas parece demonstrar que os clientes do CrediAmigo são, em geral, do setor informal, apresentando, entretanto, certo grau de organização produtiva. Para os menos organizados, e provavelmente os mais pobres, talvez a busca de novas ferramentas para acesso ao crédito e acompanhamento do “negócio” sejam necessárias. Mezerra e Guimarães (2003) reforçam que, para os mais pobres, são necessários recursos adicionais, além do acesso ao crédito e acompanhamento do emprestador no desenvolvimento do negócio. Os autores ressaltam que uma política de subsídios, orientada para apoiar pessoas na tarefa de iniciar empreendimentos, deve estar associada a outras ações de política pública focalizadas no combate à pobreza. De fato, o programa CrediAmigo configurou-se como ação insuficiente para garantir a promoção social das camadas mais pobres da população, aqui identificadas como trabalhadores de baixa renda do setor informal.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, a inserção da força de trabalho é marcada por uma variedade de situações ocupacionais, na qual o emprego assalariado padronizado, isto é, com proteção social e regulado pelas negociações coletivas, constitui manifestação pouco representativa das condições de funcionamento dos mercados de trabalho. Mesmo em um contexto mais favorável, o assalariamento em condições de eventualidade e de precariedade e a ocupação informal têm marcado o caráter excludente e desigual do desenvolvimento. Nos anos 2000, a ampla incorporação dos trabalhadores em atividades por conta própria destaca-se como traço definidor da ocupação. Trata-se de uma massa de trabalhadores, em sua maioria marginalizada, ocupada sob antigas e novas modalidades de trabalho ou relações de emprego disfarçadas, que têm como significado maior a precarização e degradação das condições de ocupação. De fato, os trabalhadores informais representavam, em 2009, quase 19 milhões de pessoas, das quais aproximadamente 8,7 milhões (45,9%) dos trabalhadores auto-ocupados ganhavam até um salário mínimo.

É certo que a heterogeneidade da inserção produtiva no âmbito do próprio setor informal constitui traço marcante deste segmento. O setor informal é composto por ocupações que representam as mais diversas condições de inserção na atividade produtiva. Exemplo disso é que, conforme os quartis de renda, 20,5% dos trabalhadores por conta própria receberam, em 2009, R\$ 1.050,01 ou mais. Entretanto, como verificado para os trabalhadores informais, as oportunidades de ocupação de melhor qualidade estão reservadas a um número pequeno de indivíduos. A maior parcela desses trabalhadores possui baixo nível de escolaridade, está alocada nas atividades de comércio ou na prestação de serviços, não dispõe de instrumentos de trabalho ou clientela estável e, geralmente, exerce seu trabalho em instalações precárias ou mesmo sem instalações.

À luz dessa realidade, surge a necessidade de que sejam delineadas políticas destinadas aos trabalhadores do setor informal. Deste modo, a ação do poder público tem-se orientado para fortalecer a camada da população excluída das atividades integradas aos segmentos mais dinâmicos da economia. As ações de concessão de microcrédito são apresentadas como instrumentos de geração de ocupação e renda, permitindo a inclusão social dos trabalhadores mais pobres e de parte dos desempregados. A política pública é direcionada para a focalização dos programas em determinados segmentos de trabalhadores informais de

baixa renda, com o objetivo de que o setor informal possa agregar trabalhadores e empreendedores socialmente integrados.

Entretanto, a atuação pública, a despeito dos esforços interpretativos do setor informal, padece de uma definição da magnitude e composição desse segmento. Desta forma, a identificação da diferenciação interna ao segmento informal é fundamental para possibilitar o adequado tratamento do poder público para o fenômeno da informalidade. Fica evidente que a ação governamental deve orientar-se de forma distinta para os diferentes grupos de trabalhadores do setor informal. A política pública para este setor precisa ser concebida, formulada e implementada circunscrita às características do demandante e à forma de sua participação na produção.

O desconhecimento das variadas formas de inserção dos trabalhadores neste amplo segmento leva a um problema de inadequação da oferta de crédito, gerando alguns problemas. Inicialmente é destacada a dissociação entre os beneficiários do programa de microcrédito produtivo orientado e a população vulnerabilizada, configurada na cobertura ineficiente da ação de política pública. No que concerne ao Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, os dados revelaram que, em 2009, considerando apenas os trabalhadores por conta própria com renda individual do trabalho principal de até um salário mínimo, a taxa de penetração do microcrédito no Brasil era de apenas 8,55%, com forte concentração dos recursos na região Nordeste do país, seja em relação ao número de contratos realizados no período, quantidade de clientes atendidos ou volume total de crédito concedido. Na medida em que, nesses cálculos, não foram contabilizados os indivíduos desempregados em busca de ocupação, muitas vezes clientes potenciais do microcrédito, e considerando que os recursos do PNMPO não têm, efetivamente, priorizado os trabalhadores pobres, pode-se dizer que a taxa de penetração é ainda menor.

Quanto à cobertura do programa de microcrédito produtivo orientado CrediAmigo, a pesquisa também apurou resultados pouco expressivos. Em 2009, o atendimento da demanda potencial de microcrédito produtivo, representada pela taxa de penetração, foi de 2,44%, no Brasil, e 8,05%, se analisada apenas a principal região de influência do Banco do Nordeste do Brasil, os nove estados do Nordeste. Outra dimensão da análise – estabelecimento de critérios de seleção da população alvo ou manutenção do foco na população pobre – mostra que o CrediAmigo não considera como público prioritário do programa os trabalhadores informais de baixa renda. São atendidos pelo programa empreendedores dos setores informal e formal, representados por trabalhadores por conta própria ou microempresas regularizadas. Embora

também sejam beneficiários indivíduos que desejem iniciar uma atividade produtiva, o programa está voltado prioritariamente para empreendimentos já existentes, com um mínimo de seis meses. A análise baseada no foco mostra que esse direcionamento tende a limitar bastante o acesso da população de baixa renda, ao mesmo tempo em que reduz os impactos dos programas, especialmente em regiões mais pobres. A consequência mais imediata é que, considerando apenas os trabalhadores de baixa renda do setor informal, no Brasil, de cada 100 demandantes de microcrédito somente 6 foram atendidos pelo BNB. Entre os nordestinos, aproximadamente 12 tiveram acesso ao mercado de crédito. Uma vez que parte relevante dos recursos do PNMPO está concentrada no CrediAmigo, em última análise, conforme dados apresentados, as limitações de cobertura apresentadas pelo programa federal são resultado das dificuldades de massificação (área geográfica atendida, número de unidades de atendimento) do programa CrediAmigo. Somam-se a esses resultados os valores médios dos empréstimos, considerados relativamente altos.

Outra variável importante da concessão do crédito à população de baixa renda do setor informal são as características e a diversidade dos serviços oferecidos ao demandante. A modalidade de crédito deve ser adequada às especificidades dos trabalhadores informais: pequenos valores, fornecido de forma simples, rápida e desburocratizada, e com flexibilização das garantias exigidas como contrapartida à concessão. A presença do assessor de crédito também é fundamental na relação estabelecida entre o demandante e a instituição fornecedora do financiamento. Informações detalhadas sobre atividades desenvolvidas pelos trabalhadores do setor informal e seu potencial de desenvolvimento, bem como o acompanhamento do empreendimento, permitem mitigar problemas relacionados ao despreparo dos trabalhadores do setor informal e a debilidade tecnológica/organizacional dos microempreendimentos. Nessa mesma linha de atuação é reconhecida a importância de conjugar crédito produtivo com outras modalidades de fomento ao desenvolvimento das atividades econômicas autônomas (individuais ou organizadas em pequenos empreendimentos). Após a avaliação do programa CrediAmigo, constata-se que sua atuação ainda é pouco expressiva diante do baixo número de assessores de crédito ou das opções de assessoria técnica disponíveis.

O conjunto das informações coletadas, aliado ao referencial teórico apresentado, comprova as hipóteses levantadas no início deste estudo. Há uma demanda potencial de microcrédito, composta por parcela significativa de trabalhadores informais de baixa renda não atendida pelo programa CrediAmigo. O não reconhecimento da diferenciação interna ao segmento informal torna o programa ineficaz, na medida em que não são priorizados

determinados segmentos de trabalhadores de baixa renda, mesmo dentro do próprio setor informal. Esses trabalhadores tornam-se excluídos das oportunidades de crédito pelo alto custo da capilaridade, do acompanhamento da atividade e da formação para o desenvolvimento do empreendimento, além dos riscos relacionados à assimetria de informação. Os clientes do CrediAmigo são, em geral, do setor informal, com renda familiar de até R\$ 1.000,00, sobretudo aqueles que têm como comprovar experiência e o funcionamento do negócio já há algum tempo e que apresentam certo grau de organização produtiva. Para os menos organizados e mais pobres, que não atendem a essas exigências, são necessárias novas ferramentas para acesso ao crédito e fomento, bem como acompanhamento da atividade produtiva.

A metodologia adotada pelo programa CrediAmigo no produto Comunidade ou *Village Banking* traz algumas diferenças importantes em relação ao foco, condições de acesso ao crédito, valores médios dos empréstimos e monitoramento do empreendimento. Na linha de crédito CrediAmigo Comunidade, o público alvo é constituído principalmente dos empreendedores do setor informal de baixa renda que atuam nos setores de comércio e serviços. No entanto, esta é exatamente a linha de financiamento que apresenta o menor percentual de operações entre os demandantes de crédito que não possuem garantia real para obtenção do financiamento. Quando considerada a carteira de crédito ativa, em função do pequeno número de operações do produto CrediAmigo Comunidade, este representa apenas 6% do total da carteira de microcrédito produtivo. Em outras palavras, conclui-se que a falta de prioridade no atendimento da população de baixa renda é um dos fatores do baixo desempenho da maioria dos programas de microcrédito, no que tange à inclusão social e econômica das famílias mais pobres.

Por fim, admite-se que o programa avaliado apresenta características bem-sucedidas, dentre as quais se destacam: ampla utilização da metodologia de grupos de demandantes de crédito que, juntos, se responsabilizam pelo monitoramento e pagamento das dívidas assumidas; utilização de metodologias creditícias com vistas a ampliar a facilidade de acesso ao crédito; evolução do número de clientes ativos; reconhecimento da necessidade de conjugar crédito com outros serviços para o microempreendedor.

REFERÊNCIAS

- ACCION INTERNATIONAL. **Site institucional**. Boston, MA, USA, 2010. Disponível em: <<http://www.accion.org/>>. Acesso em: 10 nov. 2010.
- AKERLOF, G. The market for “lemons”: quality and uncertainty and the market mechanism. **Quarterly Journal of Economics**, Cambridge, MA, v. 84, n. 3, p. 488-500, aug. 1970.
- ARAÚJO, T.P. de; LIMA, R.A. de. **Setor informal como categoria única, universal**: o quanto importa, para políticas públicas, a busca de tal conceito? In: BRAGA, T.; VIDAL, F.; NEVES, L. (Org.). **Trabalho em questão**. Salvador: SEI, 2010. p. 323-347. Série Estudos e Pesquisas, nº 86.
- AZEREDO, B. **Políticas públicas de emprego**: a experiência brasileira. São Paulo: Associação Brasileira de Estudos do Trabalho, 1998a.
- _____. Políticas públicas de geração de emprego no Brasil: limites e possibilidades. In: Oliveira, M. (Org.). **Reforma do estado e políticas de emprego no Brasil**. Campinas: IE/UNICAMP, 1998b. p. 125-168.
- _____; RAMOS, C.A. Políticas públicas de emprego: experiências e desafios. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 12, p. 91-116. jun./dez. 1995.
- BALTAR, P.E.A. **Salários e preços**: esboço de uma abordagem teórica. 1985. 317 f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 1985.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Estatísticas sobre microcrédito**. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?MICROFIN>>. Acesso em: 15 fev. 2011.
- _____. **Resolução nº 3.654, de 17 de dezembro de 2008**. Altera o art. 1º da Resolução nº 3.110, de 2003. Brasília, 2008. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/normativo/detalharNormativo.do?method=detalharNormativo&N=108121807>>. Acesso em: 15 mar. 2009.
- _____. **Resolução nº 3.422, de 30 de novembro de 2006**. Dispõe acerca da realização de operações de microcrédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores. Brasília, 2006. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/normativo/detalharNormativo.do?method=detalharNormativo&N=106386647>>. Acesso em: 10 de março de 2008.
- _____. **Resolução nº 3.310, de 1 de setembro de 2005**. Dispõe acerca da realização de operações de microcrédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores. Brasília, 2005. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/normativo/detalharNormativo.do?method=detalharNormativo&N=105217922>>. Acesso em: 10 mar. 2008.
- _____. **Resolução nº 3.211, de 1 de julho de 2004**. Altera e consolida as normas que dispõem sobre a abertura, manutenção e movimentação de contas especiais de depósitos à vista e de depósitos de poupança. Brasília, 2004. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/normativo/detalharNormativo.do?method=detalharNormativo&N=104104652>>. Acesso em: 10 mar. 2008.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Resolução nº 3.113, de 31 de julho de 2003**. Altera o art. 4º da Resolução nº 3.104, de 2003, que dispõe sobre a abertura de contas especiais de depósitos à vista, e estabelece normas relativamente à abertura de contas de depósitos de poupança. Brasília, 2003d. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/normativo/detalharNormativo.do?method=detalharNormativo&N=103105093>>. Acesso em: 10 mar. 2008.

_____. **Resolução nº 3.110, de 31 de julho de 2003**. Altera e consolida as normas que dispõem sobre a contratação de correspondentes no país. Brasília, 2003b. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/normativo/detalharNormativo.do?method=detalharNormativo&N=103105090>>. Acesso em: 10 mar. 2008.

_____. **Resolução nº 3.109, de 24 de julho de 2003**. Dispõe acerca da realização de operações de microfinanças destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores. Brasília, 2003a. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/normativo/detalharNormativo.do?method=detalharNormativo&N=103101548>>. Acesso em: 10 mar. 2008.

_____. **Resolução nº 3.104, de 25 de junho de 2003**. Dispõe sobre a abertura de contas especiais de depósitos à vista. Brasília, 2003c. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/normativo/detalharNormativo.do?method=detalharNormativo&N=103087621>>. Acesso em: 10 mar. 2008.

_____. **Resolução nº 2.627, de 3 de agosto de 1999**. Dispõe sobre a constituição e o funcionamento de sociedades de crédito ao microempreendedor. Brasília, 1999. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/normativo/detalharNormativo.do?method=detalharNormativo&N=099175428>>. Acesso em: 10 mar. 2008.

BANCO DO NORDESTE. **CREDIAMIGO – Programa de Microcrédito Produtivo Orientado do Banco do Nordeste**. Relatório anual 2010. Fortaleza, 2010. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/produtos_e_servicos/crediamigo/docs/relatorio_2011_portugues.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2011.

_____. **CREDIAMIGO – Programa de Microcrédito Produtivo Orientado do Banco do Nordeste**. Relatório anual 2009. Fortaleza, 2009b. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/produtos_e_servicos/crediamigo/docs/relatorio_final2.pdf>. Acesso em: 21 out. 2010.

_____. **Módulo do Curso de Metodologia I**. Fortaleza, 2009a.

_____. **Programa AGROAMIGO**. Fortaleza, 2011. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/Produtos_e_Servicos/agroamigo/gerados/apresentacao.asp>. Acesso em: 31 maio 2011.

_____. **Programa CREDIAMIGO**. Fortaleza, 2008. Disponível em: <<http://www.bnb.gov.br/CrediAmigo/>>. Acesso em: 13 mar. 2008.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **O BNDES e o microcrédito**. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Programas_e_Fundos/Programa_Microcredito/historico.html>. Acesso em: 21 jan. 2011.

BARBOSA, A. de F.; MORETTO, A. **Políticas de emprego e proteção social**. São Paulo: Associação Brasileira de Estudos do Trabalho, 1998.

BARONE, F. et al. **Introdução ao microcrédito**. Brasília: Conselho da Comunidade Solidária, 2002. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/htms/public/microcredito/microcredito.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2008.

BIELSCHOWSKY, R.A. Cinquenta anos de pensamento da CEPAL: uma resenha. In: _____. CINQUENTA anos de pensamento da CEPAL. Rio de Janeiro; São Paulo: Record, 2000. v.1. p. 14-68.

BITTENCOURT, G. **Microcrédito e microfinanças no governo Lula**. Brasília: Ministério da Fazenda, jun. 2005. Disponível em: <www.fazenda.gov.br/portugues/documentos/2005/Microcredito_Microfinancas_do_Gov_Lula_01-09-05.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2008

BRAGA, T. **Estrutura e dinâmica da ocupação informal na região Metropolitana de Salvador: uma análise dos anos 90**. 2003. 140 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

_____. O setor informal e as formas de participação na produção: os casos das Regiões Metropolitanas de Salvador e Recife. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 15., 2006, Caxambu, MG. **Anais...** São Paulo: ABEP, 2006. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006_84.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2008.

_____; TONETO JR., R. Microcrédito: aspectos teóricos e experiências. **Análise Econômica**, Porto Alegre, RS, Ano 18, n. 33, p. 69-86, mar. 2000.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Pobreza. O perfil da extrema pobreza no Brasil com base nos dados preliminares do universo do Censo 2010. **Nota Técnica**. Brasília, 2 maio 2011. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2011/maio/arquivos/11.05.02_Nota_Tecnica_Perfil_A.doc/view>. Acesso em: 20 maio 2011.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. **II Conferência Nacional de Economia Solidária**: pelo direito de produzir e viver em cooperação de maneira sustentável - Documento Base. Brasília, fev. 2010a. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/conaes/documento_base.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2011.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. **Resolução nº 583, de 6 de novembro de 2008**. Altera a Resolução nº 560, de 28 de novembro de 2007, que estabelece regras para execução das ações integradas do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, no âmbito do Sistema Nacional de Emprego – SINE. Brasília, 2008a. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/legislacao/resolucoes/2008/r_20081106_583.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2009.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. **Resolução nº 575, de 28 de abril de 2008**. Estabelece diretrizes e critérios para transferências de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, aos estados, municípios, organizações governamentais, não governamentais ou intergovernamentais, com vistas à execução do Plano Nacional de Qualificação – PNQ, como parte integrada do Sistema

Nacional de Emprego – SINE, no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego. Brasília, 2008b. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/legislacao/resolucoes/2008/r_20080428_575b.pdf>. Acesso em: 15 set. 2008.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. **Resolução nº 560, de 28 de novembro de 2007**. Estabelece regras para execução das ações integradas do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, no âmbito do Sistema Nacional de Emprego – SINE. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/legislacao/resolucoes/2007/r_20071128_560.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2008.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. **Resolução nº 511, de 18 de outubro de 2006**. Dispõe sobre a utilização de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT no âmbito do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO. Brasília, 2006b. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/legislacao/resolucoes/2006/r_20061018_511.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2008.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. **Resolução nº 466, de 21 de dezembro de 2005**. Institui, no âmbito do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, o Plano Plurianual Nacional e Estadual do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda e o Convênio Único, visando a integração das funções e ações do Sistema no território. Brasília, 2005b. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/legislacao/3.422resolucoes/2005/r_20051221_466b.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2008.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. **Resolução nº 449, de 29 de agosto de 2005**. Institui as linhas de crédito FAT - PNMPO - Linha de Repasse e FAT - PNMPO - Linha do Tomador Final, cujos recursos serão destinados a financiamentos no âmbito do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado - PNMPO e autoriza a alocação de recursos do FAT, em depósitos especiais remunerados, para o Programa. Brasília, 2005c. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/legislacao/resolucoes/2005/r_20050829_449a.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2008.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. **Resolução nº 126, de 23 de outubro de 1996**. Aprova critérios para a utilização de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, pela Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional - SEFOR, com vistas à execução de ações de qualificação e requalificação profissional, no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego, no período e 1997/1999. Brasília, 1996. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/legislacao/resolucoes/1996/r_19961023_126.asp>. Acesso em: 10 mar. 2008.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. **Resolução nº 59, de 25 de março de 1994**. Autoriza a alocação de recursos do FAT, excedentes da reserva mínima de liquidez em depósitos especiais. Brasília, 1994a. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/Legislacao/Resolucoes/1994/r_19940325_059.asp>. Acesso em: 10 mar. 2008.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. **Resolução nº 43, de 12 de maio de 1993**. Autoriza a alocação de disponibilidade financeira do FAT no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, para financiamento de programa de geração de emprego e renda. Brasília,

1993b. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/legislacao/resolucoes/1993/r_19930512_043.asp>. Acesso em: 10 mar. 2008.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. **Resolução nº 40, de 12 de maio de 1993**. Estabelece critérios gerais para a utilização de recursos oriundos de depósitos especiais do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, para concessão de empréstimos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. Brasília, 1993a. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/legislacao/resolucoes/1993/r_19930512_40.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2008.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado. **Relatório de dados do programa de microcrédito** – 4º trimestre de 2010. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/pnmpo/Relatorio_4trim2010.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2011.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado. **Relatório de dados do programa de microcrédito** – 4º trimestre de 2009. Brasília, 2010b. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/pnmpo/Relatorio_4trim2009.pdf>. Acesso em: 20 maio 2010.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. **Relação Anual de Informações Sociais – RAIS, 2009**. Brasília, 2009. Disponível em <<http://www.mte.gov.br/pdet/index.asp>>. Acesso em: 13 set. 2010.

_____. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 10 mar. 2008.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 92.608, de 30 de abril de 1986**. Regulamenta o seguro-desemprego instituído pelo artigo 25, do Decreto-lei nº 2.284, de 10 de março de 1986, e dá outras providências. Brasília, 1986b. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/1986/92608.htm>>. Acesso em: 10 mar. 2008.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 76.409, de 8 de outubro de 1975**. Dispõe sobre a criação e coordenação de Núcleos de Articulação com a Indústria. Brasília, 1975. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=76409&tipo_norma=DEC&data=19751009&link=s>. Acesso em: 10 mar. 2008.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 58.155, de 5 de abril de 1966**. Constitui o "Fundo de Assistência ao Desempregado", regulamenta sua aplicação pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social, e dá outras providências. Brasília, 1966. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-58155-5-abril-1966-399026-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 10 mar. 2008.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 22.626, de 7 de abril de 1933**. Dispõe sobre os juros nos contratos e da outras providencias. Brasília, 1933. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D22626.htm>. Acesso em: 10 mar. 2008.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 6.607, de 21 de outubro de 2008**. Dá nova redação ao art. 3º do Decreto nº 5.288, de 29 de novembro de 2004, que dispõe sobre o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPPO. Salvador, 2004c.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6607.htm>. Acesso em: 22 mar. 2011.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 6.386, de 29 de fevereiro de 2008.** Regulamenta o art. 45 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e dispõe sobre o processamento das consignações em folha de pagamento no âmbito do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos. Brasília, 2008c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6386.htm>. Acesso em: 15 set. 2008.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 5.288, de 29 de novembro de 2004.** Regulamenta a Medida Provisória nº 226, de 29 de novembro de 2004, que institui o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado - PNMPO, e dá outras providências. Brasília, 2004b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5288.htm>. Acesso em: 10 mar. 2008.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 5.028, de 31 de março de 2004.** Altera os valores dos limites fixados nos incisos I e II do art. 2º da Lei nº 9.841 de 5 de outubro de 1999, que instituiu o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Brasília, 2004c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5028.htm>. Acesso em: 10 mar. 2008.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 4.840, de 17 de setembro de 2003.** Regulamenta a Medida Provisória nº 130, de 17 de setembro de 2003, que dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, e dá outras providências. Brasília, 2003d. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/2003/4840.htm>>. Acesso em: 10 mar. 2008.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999.** Regulamenta a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Brasília, 1999b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3100.htm>. Acesso em: 10 mar. 2008.

_____. Presidência da República. **Decreto-Lei nº 2.284, de 10 de março de 1986.** Mantém a nova unidade do sistema monetário brasileiro, o Seguro-Desemprego, amplia e consolida as medidas de combate à inflação. Brasília, 1986a. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/24/1986/2284.htm>>. Acesso em: 10 mar. 2008.

_____. Presidência da República. **Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009.** Dispõe sobre a prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no exercício de 2009, com o objetivo de fomentar as exportações do país, e sobre a participação da União em fundos garantidores de risco de crédito para micro, pequenas e médias empresas e para produtores rurais e suas cooperativas; e altera as Leis nºs 11.491, de 20 de junho de 2007, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.001, de 13 de março de 1990. Brasília, 2009b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12087.htm>. Acesso em: 22 mar. 2011.

_____. Presidência da República. **Lei nº 11.307**, de 19 de maio de 2006. Altera as Leis nºs 9.317, de 5 de dezembro de 1996, que institui o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte - SIMPLES, em função da alteração promovida pelo art. 33 da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005; 8.989, de 24 de fevereiro de 1995, dispondo que o prazo a que se refere o seu art. 2º para reutilização do benefício da isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, na aquisição de automóveis para utilização no transporte autônomo de passageiros, bem como por pessoas portadoras de deficiência física, aplica-se inclusive às aquisições realizadas antes de 22 de novembro de 2005; 10.637, de 30 de dezembro de 2002; e 10.833, de 29 de dezembro de 2003; e revoga dispositivo da Medida Provisória nº 2.189-49, de 23 de agosto de 2001. Brasília, 2006b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11307.htm>. Acesso em: 10 mar. 2008.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005**. Institui o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado - PNMPO e altera dispositivos da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, que dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração pública federal; da Lei nº 9.311, de 24 de outubro de 1996, que institui a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira – CPMF; da Lei nº 9.872, de 23 de novembro de 1999, que cria o Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda – FUNPROGER; da Lei nº 10.194, de 14 de fevereiro de 2001, que dispõe sobre a instituição de Sociedades de Crédito ao Microempreendedor; e da Lei nº 10.735, de 11 de setembro de 2003, que dispõe sobre o direcionamento de depósitos a vista captados pelas instituições financeiras para operações de crédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores; e dá outras providências. Brasília 2005a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11110.htm>. Acesso em: 10 mar. 2008.

_____. Presidência da República. **Lei nº 10.738, 17 de setembro de 2003**. Dispõe sobre a criação de subsidiárias integrais do Banco do Brasil S.A. para atuação no segmento de microfinanças e consórcios. Brasília, 2003e. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.738.htm>. Acesso em: 10 mar. 2008.

_____. Presidência da República. **Lei nº 10.735, 11 de setembro de 2003**. Dispõe sobre o direcionamento de depósitos a vista captados pelas instituições financeiras para operações de crédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores; e dá outras providências. Brasília, 2003c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.735.htm>. Acesso em: 10 mar. 2008.

_____. Presidência da República. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, 2002. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/2002/L10406.htm>>. Acesso em: 21 mar. 2011.

_____. Presidência da República. **Lei nº 10.194, de 14 de fevereiro de 2001**. Dispõe sobre a instituição de sociedades de crédito ao microempreendedor, altera dispositivos das Leis nºs 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. Brasília, 2001a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10194.htm>. Acesso em: 10 mar. 2008.

_____. Presidência da República. **Lei nº 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, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras

providências. Brasília, 1999a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9790.htm>. Acesso em: 10 mar. 2008.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 8.900, de 30 de junho de 1994**. Dispõe sobre o benefício do seguro-desemprego, altera dispositivo da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, e dá outras providências. Brasília, 1994b. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/L8900.htm>>. Acesso em: 10 mar. 2008.

_____. Presidência da República. **Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990**. Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências. Brasília, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7998.htm>. Acesso em: 10 mar. 2008.

_____. Presidência da República. **Lei nº 4.923, de 23 de dezembro de 1965**. Institui o Cadastro Permanente das Admissões e Dispensas de Empregados, estabelece medidas contra o desemprego e de assistência aos desempregados, e dá outras providências. Brasília, 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4923.htm>. Acesso em: 10 mar. 2008.

_____. Presidência da República. **Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008**. Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.213, de 24 de julho de 1991, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, 8.029, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Brasília, 2008d. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/43/2008/128.htm>>. Acesso em: 22 mar. 2011.

_____. Presidência da República. **Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006**. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nºs 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Brasília, 2006a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp123.htm>. Acesso em: 9 jun. 2011.

_____. Presidência da República. **Medida Provisória nº 464, de 9 de junho de 2009**. Dispõe sobre a prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no exercício de 2009, com o objetivo de fomentar as exportações do país, e sobre a participação da União em fundos garantidores de risco de crédito para micro, pequenas e médias empresas. Brasília, 2009a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Mpv/464.htm>. Acesso em 22 de março de 2011.

_____. Presidência da República. **Medida Provisória nº 226, de 29 de novembro de 2004**. Institui o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado - PNMPO e altera dispositivos da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, que trata do apoio ao desenvolvimento de micro e pequenas empresas, da Lei nº 9.311, de 24 de outubro de 1996, que institui a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira - CPMF, da Lei nº 9.872, de 23 de novembro de 1999, que trata do Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda - FUNPROGER, da Lei nº 10.194, de 14 de fevereiro de 2001, que dispõe sobre a instituição de Sociedades de Crédito ao Microempreendedor, e da Lei nº 10.735, de 11 de setembro de 2003, que dispõe sobre o direcionamento de depósitos à vista captados pelas instituições financeiras para operações de

crédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores, e dá outras providências. Brasília, 2004a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/MPv/226.htm>. Acesso em: 10 mar. 2008.

BRASIL. Presidência da República. **Medida Provisória nº 122, de 25 de junho de 2003**. Dispõe sobre o direcionamento de depósitos à vista captados pelas instituições financeiras para operações de crédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores, autoriza o Poder Executivo a instituir o Programa de Incentivo à Implementação de Projetos de Interesse Social - PIPS, e dá outras providências. Brasília, 2003b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2003/122.htm>. Acesso em: 10 mar. 2008.

_____. Presidência da República. **Medida Provisória nº 121, de 25 de junho de 2003**. Dispõe sobre a criação de subsidiárias integrais do Banco do Brasil S.A., para atuação no segmento de microfinanças e consórcios. Brasília, 2003a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2003/121.htm>. Acesso em: 10 mar. 2008.

_____. Presidência da República. **Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001**. Estabelece mecanismos objetivando incentivar a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária, dispõe sobre a privatização de instituições financeiras, e dá outras providências. Brasília, 2001c. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/MP_2192_70.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2008.

_____. Presidência da República. **Medida Provisória nº 2.172-32, de 23 de agosto de 2001**. Estabelece a nulidade das disposições contratuais que menciona e inverte, nas hipóteses que prevê o ônus da prova nas ações intentadas para sua declaração. Brasília, 2001b. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/mpv/2172-32.htm>>. Acesso em: 10 mar. 2008.

_____. Presidência da República. **Medida Provisória nº 1.894-20, de 28 de julho de 1999**. Regulamenta a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Brasília, 1999c. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/mpv/Antigas/1894-20.htm>>. Acesso em: 10 mar. 2008.

CACCIAMALI, M.C. Crescimento econômico, expansão do mercado de trabalho formal e distribuição de renda do trabalho: a primeira década do século XXI. In: BRAGA, T.; VIDAL, F.; NEVES, L. (Org.). **Trabalho em questão**. Salvador: SEI, 2010. p. 43-58. (Série Estudos e Pesquisas, nº 86).

_____. **Informalização recente do mercado de trabalho brasileiro**. Brasília: Ministério do Trabalho, nov. 1989. Texto para Discussão, nº 19.

_____. **Setor informal urbano e formas de participação na produção**. 1983. 144 f. Tese (Doutorado em Teoria Econômica) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1983.

_____; BRAGA, T. Políticas públicas voltadas para o setor informal. In: CHAHAD, J.P.Z. (Coord.). **Estudos e análise com vistas à definição de políticas, programas e projetos relativos ao mercado de trabalho brasileiro**. São Paulo: FIPE/MTE, jan. 2002. Relatório de Pesquisa.

_____. et al. Crescimento econômico e geração de empregos: considerações sobre políticas públicas. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 12, p. 167-197, jun./dez. 1995.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Site Institucional**. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/>>. Acesso em: 10 fev. 2010.

CARVALHO, F.F.V. **Expansão territorial de um programa de microcrédito por meio de parceria estado-terceiro setor: o caso VivaCred-CrediAmigo**. 2010. 146 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Empresarial) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2010.

CARVALHO, S.N. de. Avaliação de programas sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 17, n. 3-4, p. 185-197, 2003.

CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. **Como elaborar Modelo Lógico: Roteiro para formular programas e organizar avaliação**. Brasília: Ipea, set. 2010. Nota Técnica nº 6.

CASTRO, M.H.G. de. Avaliação de políticas e programas sociais. **Cadernos de Pesquisa**, Campinas, SP, n 12, p. 1-5, 1989.

CELENTANO, F. **Panorama do setor microfinanceiro nacional**. São Paulo: Planet Finance, out. 2005. Disponível em: <<http://brasil.planetfinancegroup.org/>>. Acesso em: 21 mar. 2008.

COELHO, J.M.B. **Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado: avaliação, perspectivas e desafios**. Belo Horizonte, 30 set. 2008. Disponível em: <http://www.bacen.gov.br/pre/microFinancas/arquivos/horario_arquivos/apres_89.pdf >. Acesso em: 14 maio 2010.

COELHO, J.M.B.; PRANDINI, E.R. Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado: conquistas e desafios. In: FELTRIM, L.E.; VENTURA, E.C.F.; DODL, A. von B. **Perspectivas e desafios para inclusão financeira no Brasil: visão de diferentes atores**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2009. p. 33-49.

CONSULTATIVE GROUP TO ASSIST THE POOR. **Site institucional**. Washington D.C. USA, 2011. Disponível em: <<http://www.cgap.org>>. Acesso em: 10 fev. 2011.

COSTA, F.L. da; CASTANHAR, J.C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-992, set./out. 2003.

DEDECCA, C.S.; FERREIRA, S.P. O setor informal no funcionamento no mercado de trabalho urbano. In: TERCIARIZAÇÃO, metropolização e gestão metropolitana. Campinas: UNICAMP/NESUR, dez. 1990. Relatório de Pesquisa.

ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. **Global microscope on the microfinance business environment 2010**. Washington, D.C., USA, 2010. Disponível em: <http://graphics.eiu.com/upload/eb/EIU_Global_Microscope_2010_Eng_WEB.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2011.

FAGUNDES, M.E.M. **Informalidade na Região Metropolitana de Salvador: um estudo exploratório**. 1992. 201 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1992.

FARIA, C.A.P. de F. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005.

FARRANHA, A.C. **Olhares sobre a pobreza**: entre o global e o local – a experiência de microcrédito no município de Vitória/ES. 2006. 293 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, Campinas, SP, 2006.

FELTRIM, L.E.; VENTURA, E.C.F.; DODL, A. von B. Inclusão financeira no Brasil – projeto do Banco Central do Brasil. In: FELTRIM, L.E.; VENTURA, E.C.F.; DODL, A. von B. **Perspectivas e desafios para inclusão financeira no Brasil**: visão de diferentes atores. Brasília: Banco Central do Brasil, 2009. p. 29-32.

FIGUEIREDO, M.F.; FIGUEIREDO, A.C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise & Conjuntura**, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 107-127, set./dez. 1986.

FORTE, C.M. de J. **Estudo de caso comparativo entre programas de microcrédito na América Latina**: o impacto socioeconômico nas mulheres das cidades de Bogotá e Recife. 2006. 242 f. Tese (Doutorado em Integração da América Latina) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

FRANÇA FILHO, G.C. de; PASSOS, O.A.V.D. Microfinanças, microcrédito e comércio justo. In: GESTÃO do desenvolvimento e cultura. Salvador: Universidade Corporativa Banco do Brasil, 2008. Material didático.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

GHATAK, M.; GUINNANE, T.W. The economics of lending with joint liability: theory and practice. **Journal of Development Economics**, London, v. 60, p. 195-228, 1999.

GOLDMARK, L.; POCKROSS, S.; VECHINA, D. **A situação das microfinanças no Brasil**. Rio de Janeiro: BNDES, 2000. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/microfin/02goldm.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2008.

GRAMEEN BANK. **Site institucional**. Bangladesh, 2011. Disponível em: <<http://www.grameen.com>>. Acesso em: 15 fev. 2011.

GUERGIL, M. Algunos alcances sobre la definición del sector informal. **Revista de la CEPAL**, Santiago de Chile, n. 35, p. 55-63, ago. 1988.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Economia informal urbana – 2003**. Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/ecinf/2003/ecinf2003.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2008.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, Síntese de Indicadores 2009**. Rio de Janeiro, 2010a. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2009/pnad_sintese_2009.pdf>. Acesso em: 20 out. 2010.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2009**. Microdados. Rio de Janeiro, 2010b.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS. Atualidade e perspectiva das ocupações nos pequenos empreendimentos no Brasil. **Comunicados da Presidência**, 4 fev. 2010.

INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDADE SOCIAL. **Instrução Normativa nº 121, de 1 de julho de 2005**. Estabelece procedimentos quanto à consignação de descontos para pagamento de empréstimos contraídos pelo beneficiário da renda mensal dos benefícios. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/38/inssdc/2005/121.htm>>. Acesso em: 15 set. 2008.

JORGE, A.F. Pesquisa de economia informal urbana. In: O SETOR informal revisitado: novas evidências e perspectivas de políticas públicas. Brasília: Ipea, jul. 1997. Workshop Internacional.

KATZ, F. A questão conceitual nos estudos contemporâneos de atividades econômicas urbanas de pequena escala. Suas relações com as teorias de desenvolvimento econômico. Uma breve resenha histórica e crítica. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 14., 1986, Brasília. **Anais...** Brasília: ANPEC, dez. 1986. v. II. p. 329-353.

KRAYCHETE, E.S. **O Banco Mundial e o desenvolvimento das microfinanças em países da periferia capitalista**. 2005. 225 f. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005.

LEVORATO, W.R. Microfinanças e o sistema bancário brasileiro. In: FELTRIM, L.E.; VENTURA, E.C.F.; DODL, A. von B. **Perspectivas e desafios para inclusão financeira no Brasil**: visão de diferentes atores. Brasília: Banco Central do Brasil, 2009. p. 171-187.

LHACER, P.M.V. **Acesso ao crédito pela população de baixa renda**: a experiência do microcrédito e o mecanismo de aval solidário. 2003. 107 f. Dissertação (Mestrado em Teoria Econômica) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

LIMA, B.M.F. de. **Criptoeconomia ou economia subterrânea**: uma investigação preliminar no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, jan. 1985. (Estudos Especiais IBRE, 5).

LYRA JUNIOR, S.G. **Os bancos e o microcrédito**: experiência com departamento especializado - O caso CREDIAMIGO. BNB, Fortaleza, 2008. Disponível em: <http://www.bacen.gov.br/pre/microFinancas/arquivos/horario_arquivos/apres_102.pdf>. Acesso em: 14 maio 2010.

MARTINS, P.H. **Diagnóstico do marco legal das microfinanças no Brasil**. Brasília: Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, 2008. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/pnmpo/Diagnostico_Marco_Legal_Microfinancas.pdf>. Acesso em: 10 out. 2009.

MARTINS, P.H. ; WINOGRAD, A.; SALLES, R. de C. **Regulamentação das microfinanças**: programa de desenvolvimento institucional. Rio de Janeiro: BNDES, 2002. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/microfin/06regulamentacao.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2008.

MARTÍNEZ, R; RONDÓN, M.C.; VALENCIA, A. **Microfinanzas Américas 2010**: las 100 mejores. Fondo Multilateral de Inversiones, Banco Interamericano de Desarrollo, Microfinance Information Exchange, Washington, DC, 2010. Disponível em: <http://www.microfinanzas.org/uploads/media/2010_Microfinance_Americas_-_The_Top_100_-_SP.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2011.

MATOS, F. **Avaliação comparativa das atividades de microcrédito – Brasil e Bolívia**. 2002. 111 f. Dissertação (Mestrado em Sociedade, Economia e Estado) – Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

MATOSO, J. **A desordem do trabalho**. São Paulo: Scrita, 1995.

MEZERRA, J.; GUIMARÃES, I. **Crédito para pequenos empreendimentos no Brasil**. Brasília: OIT, 2003.

MICROCREDIT SUMMIT. **Site institucional**. Washington, DC, 2010. Disponível em: <<http://www.microcreditsummit.org/>>. Acesso em: 15 dez. 2010.

MICROFINANCE INFORMATION EXCHANGE MARKET. **Site institucional**. Washington, DC, 2010. Disponível em: <<http://www.mixmarket.org/>>. Acesso em: 15 dez. 2010.

MONZONI NETO, M.P. **Impacto da renda do microcrédito**: uma investigação empírica sobre geração de renda do Crédito Popular Solidário (São Paulo Confia), no Município de São Paulo. 2006. 194 f. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2006. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/pnmpo/monzoni_tese_doutorado_final.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2008.

MORDUCH, J. The Microfinance promise. **Journal of Development Economics**, London, v. 37, p. 1569-1614, 1999.

MORETO, A. As políticas de mercado de trabalho e a crise de 2008. In: MORETO et al. (Org.). **Economia, desenvolvimento regional e mercado de trabalho do Brasil**. Fortaleza: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho; Banco do Nordeste do Brasil; Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho, 2010. p. 345-361.

_____; PRONI, M.W. Desafios para as políticas públicas no campo do trabalho. In: BRAGA, T.; VIDAL, F.; NEVES, L. (Org.). **Trabalho em questão**. Salvador: SEI, 2010. p. 263-278. (Série Estudos e Pesquisas, nº 86).

NERI, M.C. (Org.). **Microcrédito**: o mistério nordestino e o Grameen brasileiro – perfil e *performance* dos clientes do CrediAmigo. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2008.

_____. **Pagando a promessa do microcrédito**: institucionalidade e impactos qualitativos e quantitativos do CrediAmigo e do Comunidade. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, CPS, 2009.

NICHTER, S.; GOLDMARK, L.; FIORI, A. Entendendo as microfinanças no contexto brasileiro: Programa de Desenvolvimento Institucional. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Microfinanças**, Rio de Janeiro, jul. 2002. Disponível em: <www.mte.gov.br/pnmpo/entendendo_as_mf.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2008.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convention nº 88 concerning the Organization of the Employment**. Brasília, July, 1948. Disponível em: <<http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>>. Acesso em: 10 mar. 2008.

_____. **Directrices sobre una definición estadística de empleo informal, adoptadas por la Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, noviembre – diciembre de 2003**. Trabalho apresentado à 17ª Conferência Internacional de Estadísticos do Trabalho. Genebra, 2003. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@integration/@stat/documents/normativeinstrument/wcms_087625.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2008.

_____. **Resolución sobre las estadísticas del empleo em el sector informal, adoptada por la Devimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, enero de 1993**. Trabalho apresentado à 15ª Conferência Internacional de Estadísticos do Trabalho. Genebra, 1993. Disponível em: <<http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/stat/download/res/infsec.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2008.

PAIVA, L.; GALIZA, M. Microcrédito: alternativas em evidência no país. **Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise**, Brasília, n. 19, p. 43-50, 2002. Disponível em: <www.mte.gov.br/pnmpo/microcredito_alternativas_evidencia_pais.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2008.

PARENTE, S. **O mercado financeiro e a população de baixa renda**. Brasília: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. 2003. Disponível em: <www.cepal.org/publicaciones/xml/9/11869/r136silvanaparenteomercadofinanc.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2008.

PEDROZA, P.A. **Microfinanzas em América Latina y el Caribe**: el sector en cifras. Washington, D.C: FOMIN/BID, oct. 2010. 20 p. Disponível em: <http://www.microfinanzas.org/uploads/media/getdocument_BID.PDF>. Acesso em: 15 dez. 2010.

PEREIRA, A. da C. **Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO)**: descrição, resultados e perspectivas. Porto Alegre, RS, jun. 2007. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pre/microFinancas/arquivos/horario_arquivos/trab_40.pdf>. Acesso em: 10 out. 2008.

_____. et al. Massificação das microfinanças no Brasil: análise e proposições. In: FELTRIM, L.E.; VENTURA, E.C.F.; DODL, A. von B. **Perspectivas e desafios para inclusão financeira no Brasil**: visão de diferentes atores. Brasília: Banco Central do Brasil/Projeto Inclusão Financeira, 2009. p. 85-98.

PINTO, A. Natureza e implicações da “heterogeneidade estrutural” da América Latina. In: CINQUENTA anos de pensamento da CEPAL. Rio de Janeiro; São Paulo: Record, 2000. v. 2. p. 567-588.

PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. In: CINQUENTA anos de pensamento da CEPAL. Rio de Janeiro; São Paulo: Record, 2000. v.1. p. 69-136.

RAMOS, C.A. **Políticas de geração de emprego e renda**: justificativas teóricas, contexto histórico e experiência brasileira. Brasília: UNB, jan. 2003. Texto para Discussão, nº 277.

_____. **Programas Federais de Apoio aos Pequenos Investimentos**: justificativas, características e balanço preliminar. Brasília: Ipea, fev. 1998. Textos para Discussão, nº 546.

SANTOS, C.A. dos. Crédito para os pequenos negócios: o duplo desafio de ampliar a oferta e reduzir custos. In: FELTRIM, L.E.; VENTURA, E.C.F.; DODL, A. von B. **Perspectivas e desafios para inclusão financeira no Brasil**: visão de diferentes atores. Brasília: Banco Central do Brasil, 2009. p. 195-205.

_____. Microcrédito: notas sobre as características da demanda. **Políticas Sociais**, Brasília, n. 4, p.119-126, 2002.

SILVA, L.A.M. **Mercados metropolitanos de trabalho manual e marginalidade**. 1971. 142 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1971.

SILVA, R.V.M.; GÓIS, L.S. **As diferentes metodologias de microcrédito no mundo e no Brasil**. Brasília: Serasa, 2007. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/pnmpo/metodologias_microcredito.pdf>. Acesso em: 21 set. 2008.

SILVA, P.L.B.; MELO, M.A. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes na avaliação de projetos. **Cadernos NEPP**, Campinas, n. 48, p. 2-16, 2000.

SOARES, M.M.; MELO SOBRINHO, A.D. de. **Microfinanças**: o papel do Banco Central do Brasil e a importância do cooperativismo de crédito. Brasília: Bacen, 2008. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?DEMOCRED>>. Acesso em: 20 jan. 2010.

SOUZA, M.C.M. de. **Taxa de juros em operações de microcrédito**: taxas subsidiadas versus taxas de mercado. [Salvador], 2000. Disponível em: <http://www.mtb.gov.br/pnmpo/artigo_mesquita.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2008.

SOUZA, P.R. **A determinação dos salários e do emprego em economias atrasadas**. 1980. 190 f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 1980.

STIGLITZ, J.; WEISS, A. Credit rationing in markets with imperfect information. **The American Economic Review**, Virgínia, USA, v. 71, p. 393-410, 1981.

TANNURI, D.M.J. Concepções e instrumentos das políticas locais de emprego e renda e de qualificação de empreendedores. In: OLIVEIRA, M. (Org.). **Reforma do estado e políticas de emprego no Brasil**. Campinas: IE/UNICAMP, 1998. p. 247-267.

TEIXEIRA, A.; AZEREDO, B. Impactos sobre o emprego dos programas apoiados pelo FAT. In: POSTHUMA, A.C. (Org). **Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil: Políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade**. Brasília: OIT/MTE; Ed. 34, 1999. p. 295-321.

THE WORD BANK GROUP. **Financial Access 2010**: la inclusión financiera durante la crisis - estado de la situación. Washington, D.C., USA, sep. 2010. Disponível em: <http://www.portalmicrofinanzas.org/gm/document-1.9.50890/Financial_Access_2010_SP.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2011.

THEODORO, M. **As bases da política de apoio ao setor informal**. Brasília: Ipea, set. 2000. Texto para Discussão nº 762.

TOKMAN, V. Las relaciones entre los sectores formal y informal: una exploración sobre su naturaleza. **Revista de la CEPAL**, Santiago de Chile, p. 103-141, jan./jul. 1978.

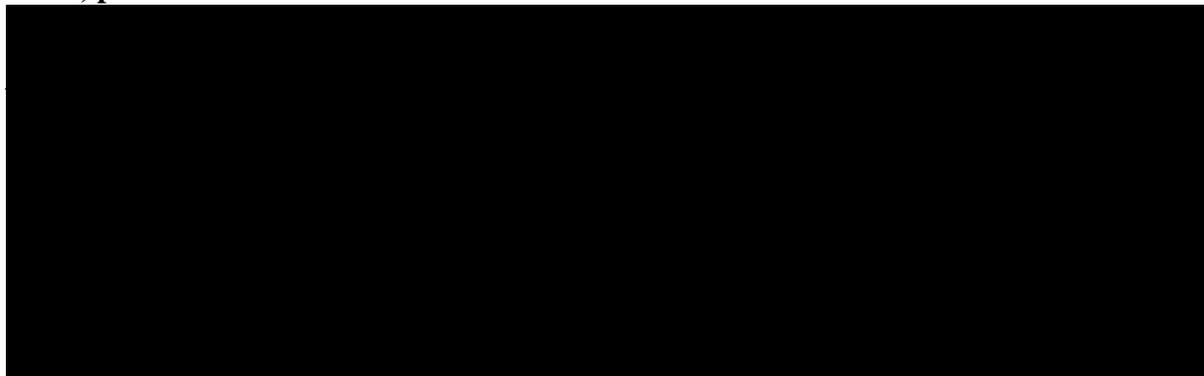
TOMAZINI, S.T. **Emprego informal e trabalho por conta própria**: um estudo da diversidade de manifestação do problema da falta de emprego no Brasil. 1995. 98 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1995.

TOMEI, M. Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger): uma nova orientação em matéria de política ativa de emprego? In: POSTHUMA, A.C. (Org.). **Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil**: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade. Brasília: OIT/MTE; São Paulo: Ed. 34, 1999. p. 323-357.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Secretaria-Geral de Controle Externo. Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo. **Técnicas de auditoria Marco Lógico**. Brasília, maio 2001. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/690439.PDF>>. Acesso em: 21 mar. 2008.

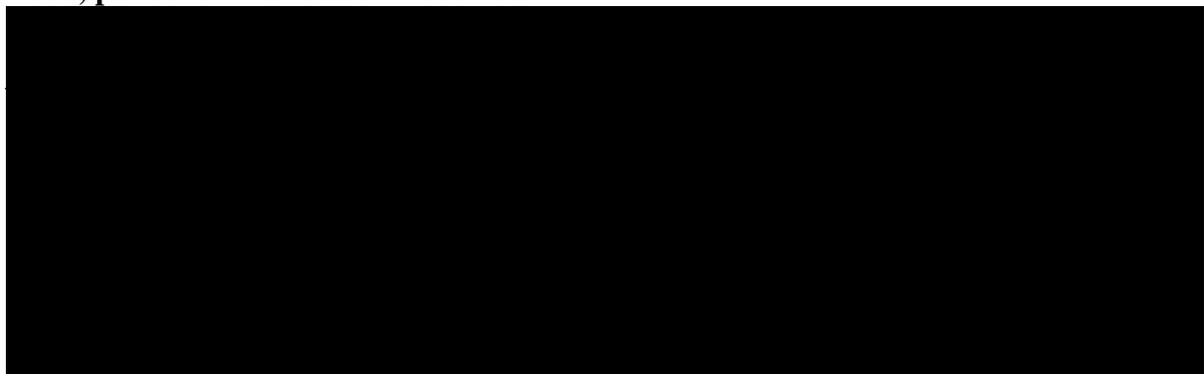
APÊNDICE A - Pesquisa Nacional Por Amostra De Domicílios (Pnad/Ibge) - Brasil E Nordeste, 2008/2009

Tabela 20 – População Total, População em Idade Ativa e População Economicamente Ativa, por sexo – Brasil – 2008-2009

A large black rectangular box redacting the content of Table 20.

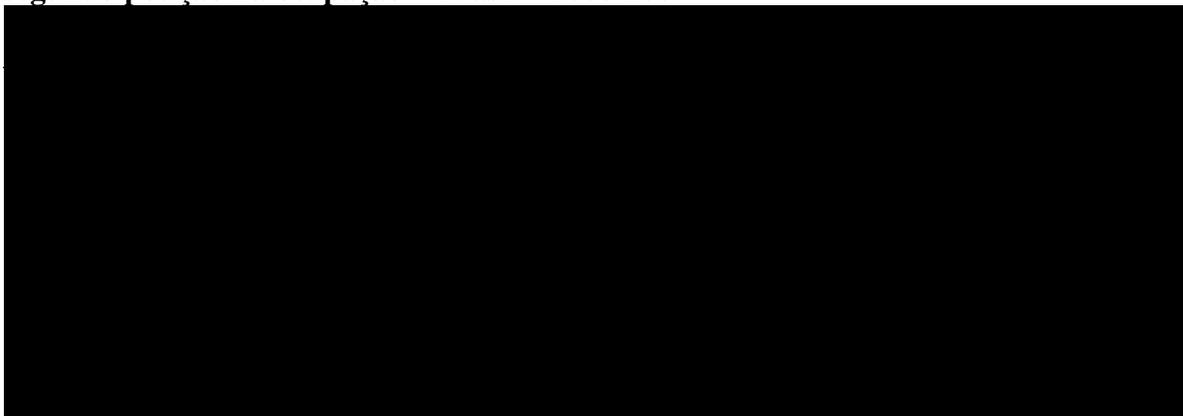
Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010b). Cálculos nossos.

Tabela 21 – População Total, População em Idade Ativa e População Economicamente Ativa, por sexo – Nordeste – 2008-2009

A large black rectangular box redacting the content of Table 21.

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010b). Cálculos nossos.

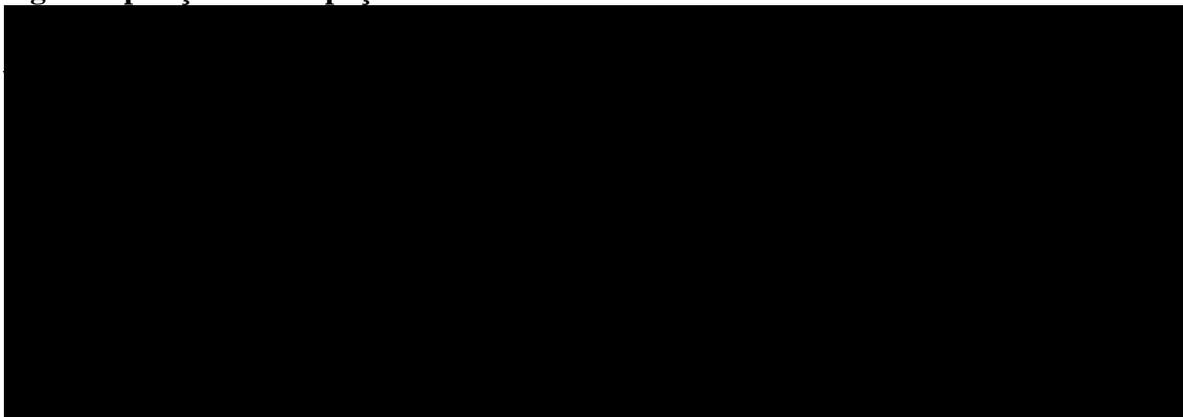
Tabela 22 – População ocupada (1) na semana de referência no trabalho principal, segundo posição na ocupação – Brasil – 2008-2009

A large black rectangular box redacting the content of Table 22.

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010b). Cálculos nossos.

(1) Refere-se à população ocupada em atividades agrícolas e não-agrícolas.

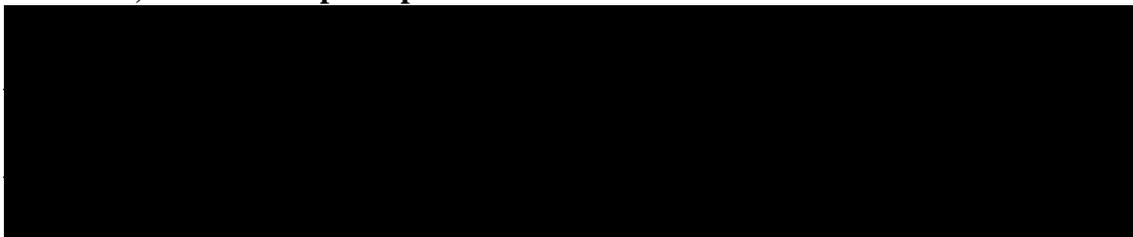
Tabela 23 – População ocupada (1) na semana de referência no trabalho principal, segundo posição na ocupação – Nordeste – 2008-2009

A large black rectangular box redacting the content of Table 23.

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010b). Cálculos nossos.

(1) Refere-se à população ocupada em atividades agrícolas e não-agrícolas.

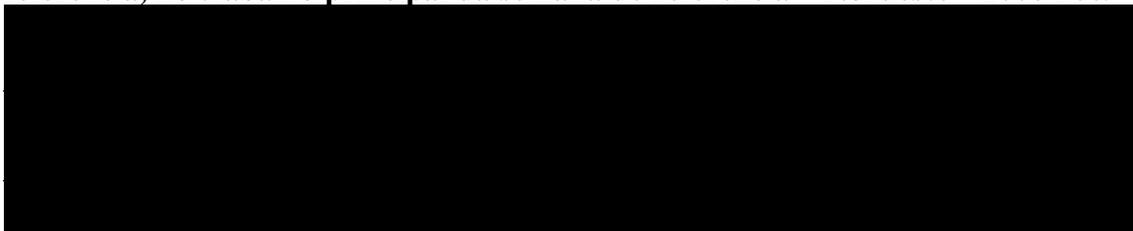
Tabela 24 – Número de empregados permanentes (1), de um empregador, no mês de referência, no trabalho principal da semana de referência – Brasil – 2008-2009



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010b). Cálculos nossos.

- (1) Número de empregados ocupados, no mês de referência, no empreendimento da pessoa que era ocupada como empregadora na semana de referência, excluídas as atividades do ramo da agricultura, silvicultura, pecuária, extração vegetal, pesca e piscicultura.

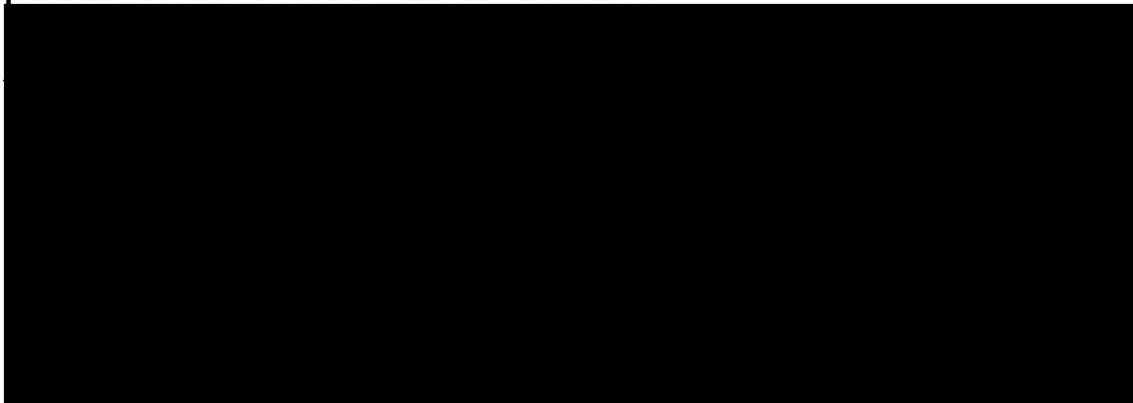
Tabela 25 – Número de empregados permanentes (1), de um empregador, no mês de referência, no trabalho principal da semana de referência – Nordeste – 2008-2009



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010b). Cálculos nossos.

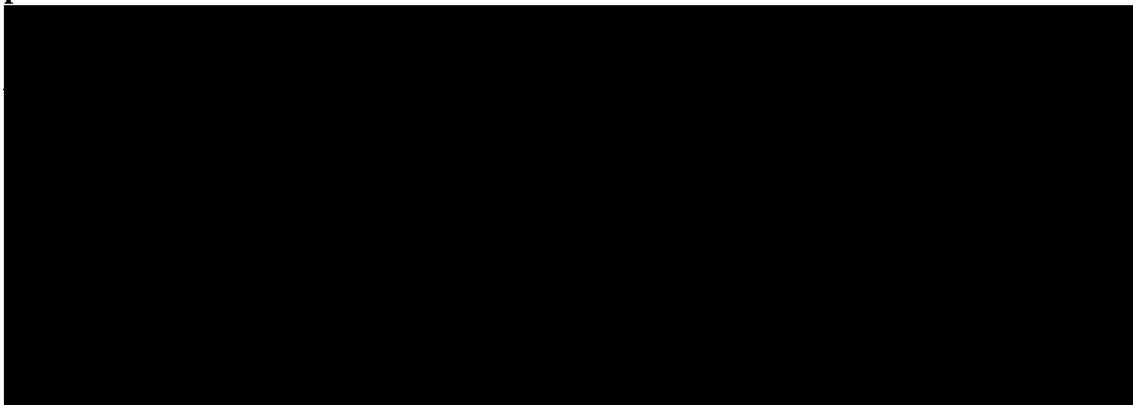
- (1) Número de empregados ocupados, no mês de referência, no empreendimento da pessoa que era ocupada como empregadora na semana de referência, excluídas as atividades do ramo da agricultura, silvicultura, pecuária, extração vegetal, pesca e piscicultura.

Tabela 26 – Ocupados por conta própria na semana de referência no trabalho principal, por faixa de anos de estudo – Brasil – 2008-2009



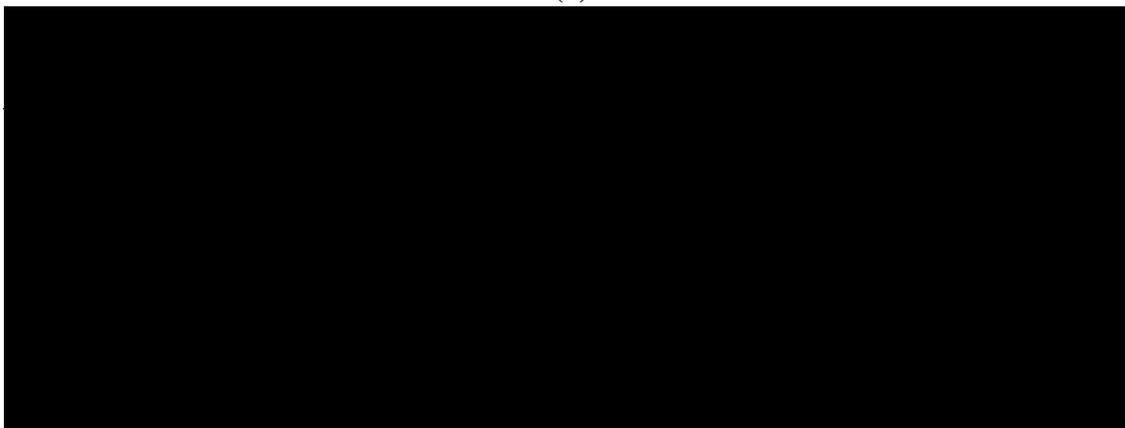
Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010b). Cálculos nossos.

Tabela 27 – Ocupados por conta própria na semana de referência no trabalho principal, por faixa de anos de estudo – Nordeste – 2008-2009

A large black rectangular box redacting the content of Table 27.

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010b). Cálculos nossos.

Tabela 28 – População ocupada (1) na semana de referência no trabalho principal, por faixas de rendimento de salário mínimo (2) – Brasil – 2008-2009

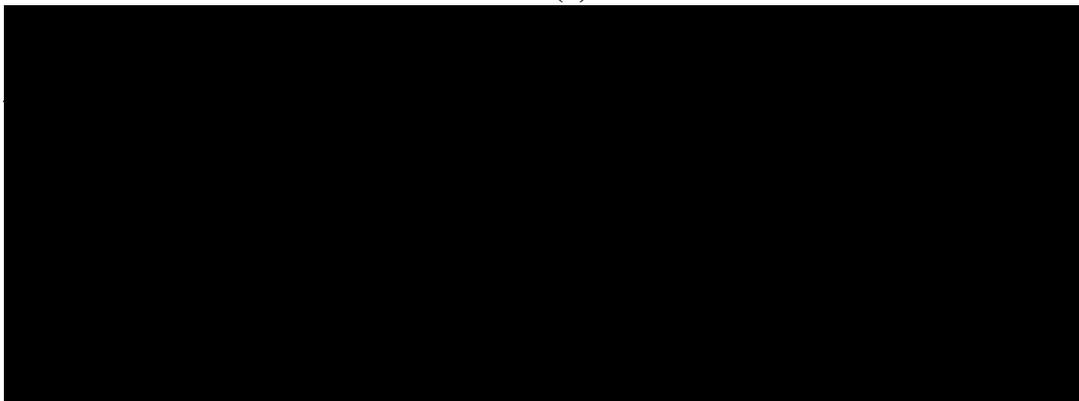
A large black rectangular box redacting the content of Table 28.

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010b). Cálculos nossos.

(1) Inclusive os ocupados sem rendimento no período de referência.

(2) Para cálculo das faixas de salário mínimo foi considerado o valor nominal do SM em 2009: R\$ 465,00.

Tabela 29 – População ocupada (1) na semana de referência no trabalho principal, por faixas de rendimento de salário mínimo (2) – Nordeste – 2008-2009

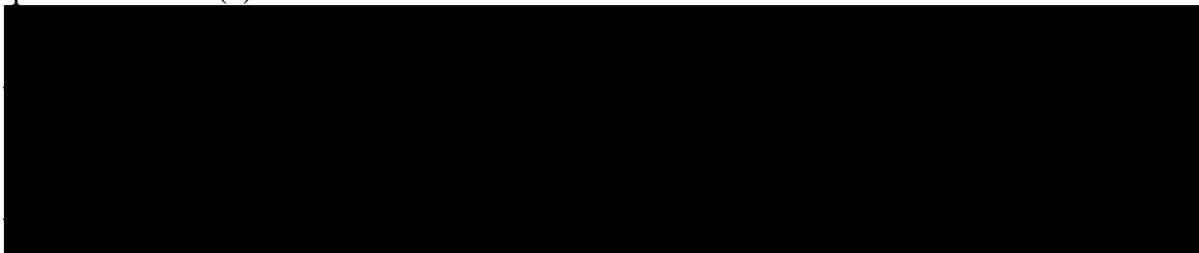
A large black rectangular box redacting the content of Table 29.

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010b). Cálculos nossos.

(1) Inclusive os ocupados sem rendimento no período de referência.

(2) Para cálculo das faixas de salário mínimo foi considerado o valor nominal do SM em 2009: R\$ 465,00.

Tabela 30 – População ocupada (1) na semana de referência no trabalho principal, por quartis de renda (2) – Brasil – 2008-2009

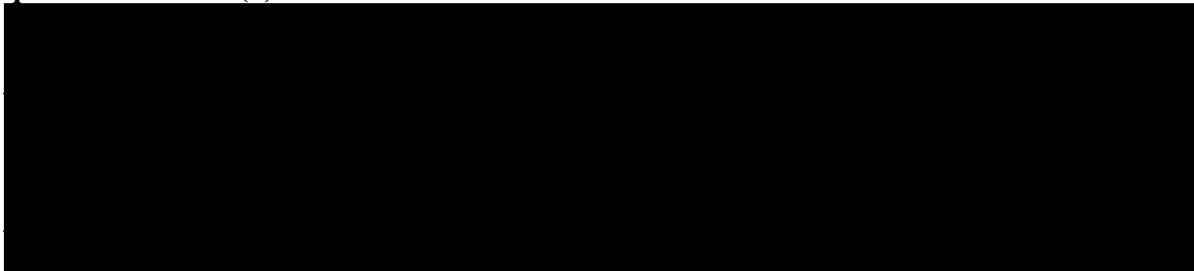
A large black rectangular box redacting the content of Table 30.

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010b). Cálculos nossos.

(1) Ocupados com rendimento diferente de zero no período de referência.

(2) Os grupos de renda calculados com base nos dados de população da PNAD 2009 são estabelecidos nos seguintes limites: 1º Quartil: menor ou igual a R\$ 465,00; 2º Quartil: de R\$ 465,01 a R\$ 600,00; 3º Quartil: de R\$ 600,01 a R\$ 1.050,00; 4º Quartil: maior ou igual a R\$ 1.050,01.

Tabela 31 – População ocupada (1) na semana de referência no trabalho principal, por quartis de renda (2) – Nordeste – 2008-2009

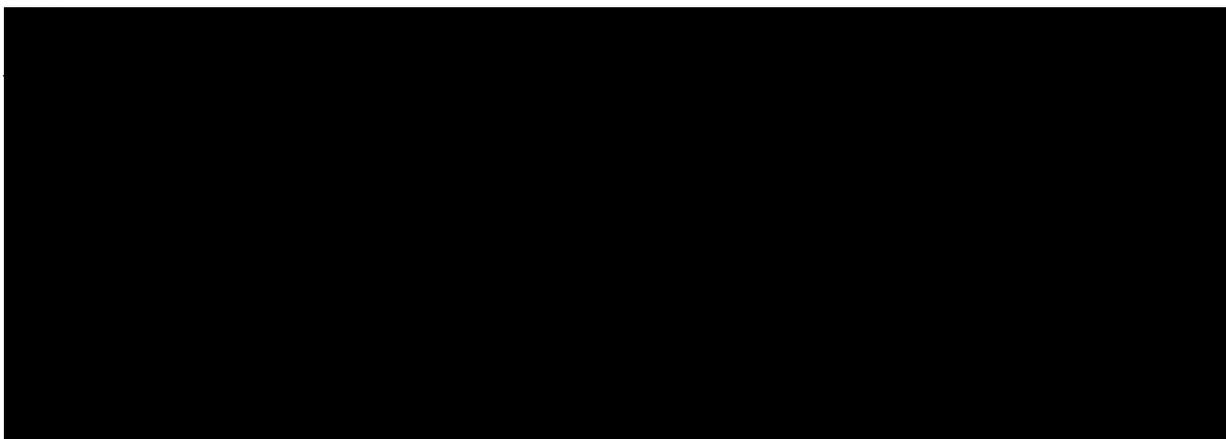


Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010b). Cálculos nossos.

(1) Ocupados com rendimento diferente de zero no período de referência.

(2) Os grupos de renda calculados com base nos dados de população da PNAD 2009 são estabelecidos nos seguintes limites: 1º Quartil: menor ou igual a R\$ 465,00; 2º Quartil: de R\$ 465,01 a R\$ 600,00; 3º Quartil: de R\$ 600,01 a R\$ 1.050,00; 4º Quartil: maior ou igual a R\$ 1.050,01.

Tabela 32 – População ocupada (1) na semana de referência no trabalho principal, por faixas de rendimento de salário mínimo (2), segundo posição na ocupação – Brasil – 2008

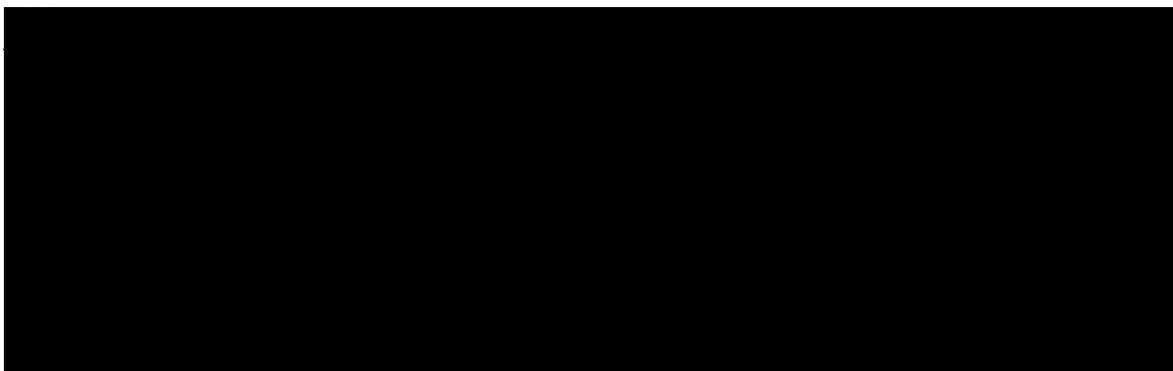


Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010b). Cálculos nossos.

(1) Inclusive os ocupados sem rendimento no período de referência.

(2) Para cálculo das faixas de salário mínimo foi considerado o valor nominal do SM em 2009: R\$ 465,00.

Tabela 33 – População ocupada (1) na semana de referência no trabalho principal, por faixas de rendimento de salário mínimo (2), segundo posição na ocupação – Brasil – 2009

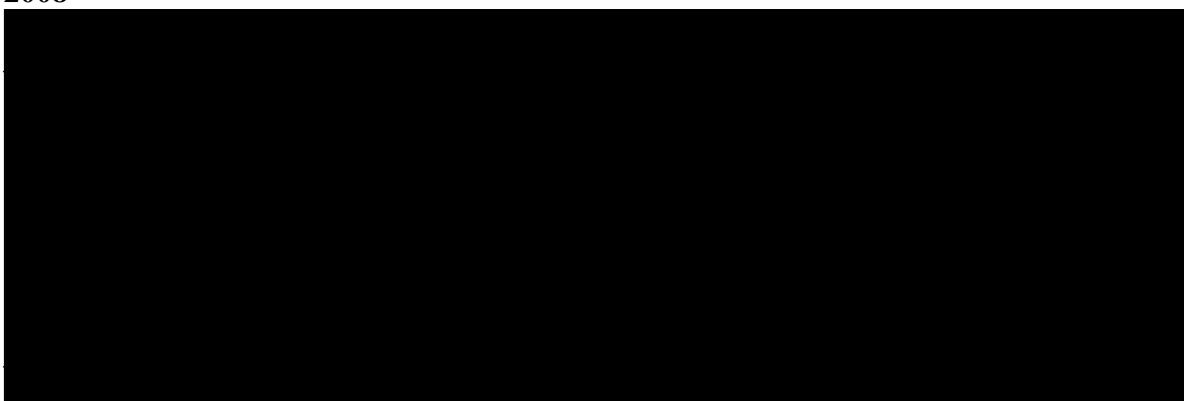
A large black rectangular box redacting the content of Table 33.

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010b). Cálculos nossos.

(1) Inclusive os ocupados sem rendimento no período de referência.

(2) Para cálculo das faixas de salário mínimo foi considerado o valor nominal do SM em 2009: R\$ 465,00.

Tabela 34 – População ocupada (1) na semana de referência no trabalho principal, por faixas de rendimento de salário mínimo (2), segundo posição na ocupação – Nordeste – 2008

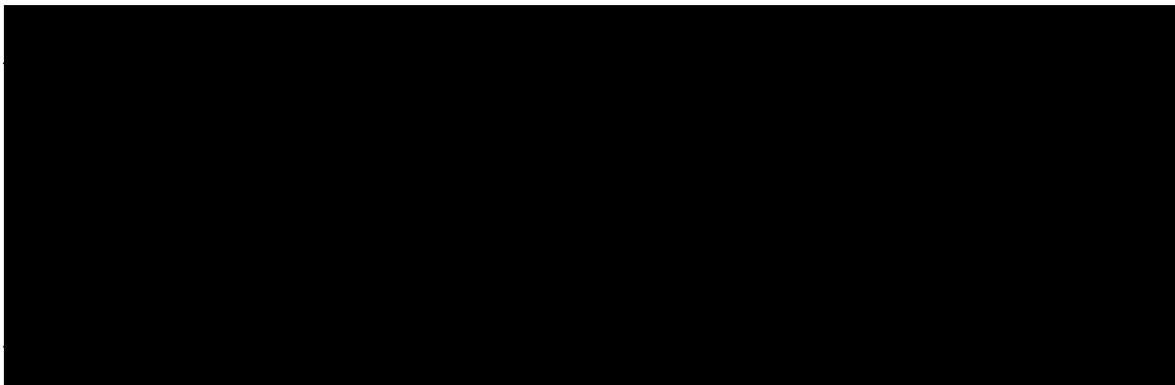
A large black rectangular box redacting the content of Table 34.

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010b). Cálculos nossos.

(1) Inclusive os ocupados sem rendimento no período de referência.

(2) Para cálculo das faixas de salário mínimo foi considerado o valor nominal do SM em 2009: R\$ 465,00.

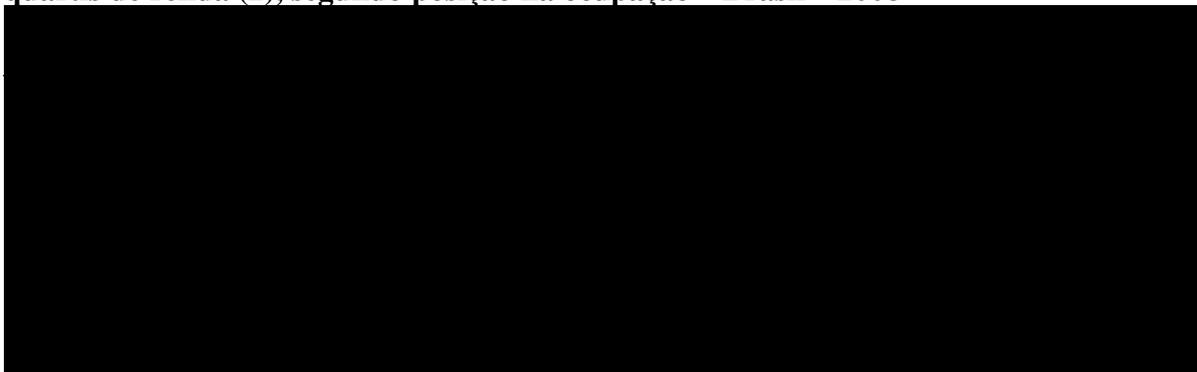
Tabela 35 – População ocupada (1) na semana de referência no trabalho principal, por faixas de rendimento de salário mínimo (2), segundo posição na ocupação – Nordeste – 2009



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010b). Cálculos nossos.

- (1) Inclusive os ocupados sem rendimento no período de referência.
- (2) Para cálculo das faixas de salário mínimo foi considerado o valor nominal do SM em 2009: R\$ 465,00.

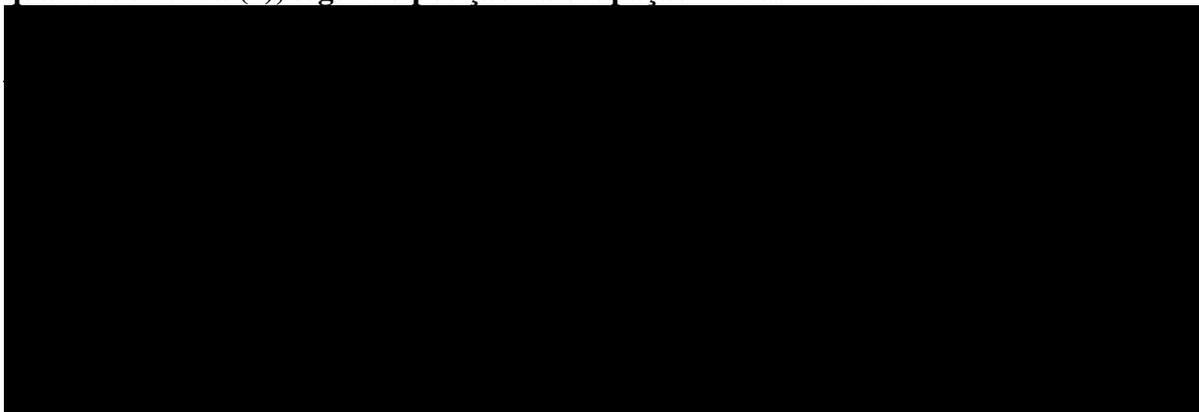
Tabela 36 – População ocupada (1) na semana de referência no trabalho principal, por quartis de renda (2), segundo posição na ocupação – Brasil – 2008



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010b). Cálculos nossos.

- (1) Ocupados com rendimento diferente de zero no período de referência.
- (2) Os grupos de renda calculados com base nos dados de população da PNAD 2009 são estabelecidos nos seguintes limites: 1º Quartil: menor ou igual a R\$ 465,00; 2º Quartil: de R\$ 465,01 a R\$ 600,00; 3º Quartil: de R\$ 600,01 a R\$ 1.050,00; 4º Quartil: maior ou igual a R\$ 1.050,01.

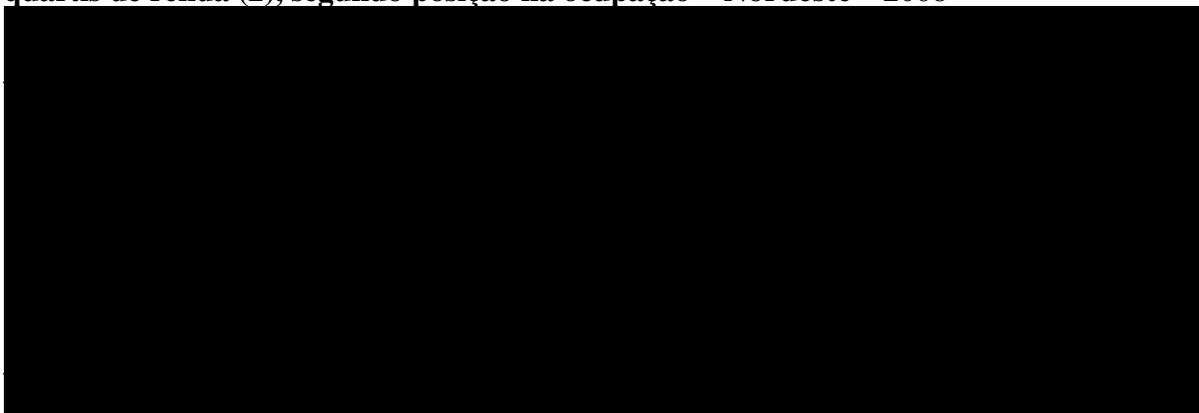
Tabela 37 – População ocupada (1) na semana de referência no trabalho principal, por quartis de renda (2), segundo posição na ocupação – Brasil – 2009



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010b). Cálculos nossos.

- (1) Ocupados com rendimento diferente de zero no período de referência.
- (2) Os grupos de renda calculados com base nos dados de população da PNAD 2009 são estabelecidos nos seguintes limites: 1º Quartil: menor ou igual a R\$ 465,00; 2º Quartil: de R\$ 465,01 a R\$ 600,00; 3º Quartil: de R\$ 600,01 a R\$ 1.050,00; 4º Quartil: maior ou igual a R\$ 1.050,01.

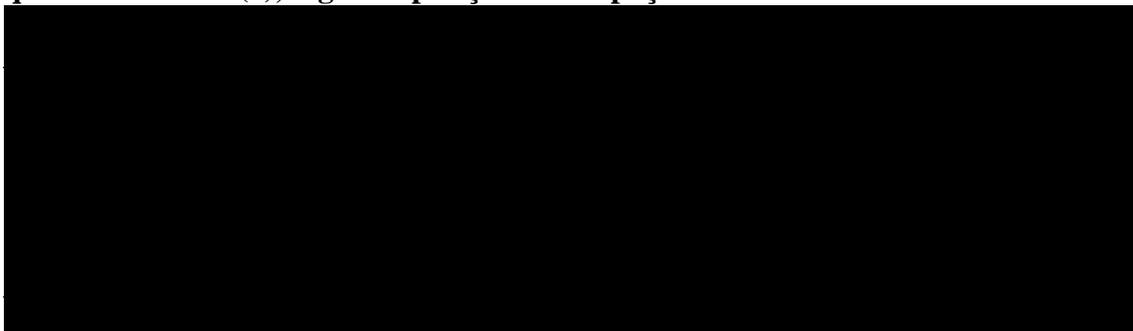
Tabela 38 – População ocupada (1) na semana de referência no trabalho principal, por quartis de renda (2), segundo posição na ocupação – Nordeste – 2008



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010b). Cálculos nossos.

- (1) Ocupados com rendimento diferente de zero no período de referência.
- (2) Os grupos de renda calculados com base nos dados de população da PNAD 2009 são estabelecidos nos seguintes limites: 1º Quartil: menor ou igual a R\$ 465,00; 2º Quartil: de R\$ 465,01 a R\$ 600,00; 3º Quartil: de R\$ 600,01 a R\$ 1.050,00; 4º Quartil: maior ou igual a R\$ 1.050,01.

Tabela 39 – População ocupada (1) na semana de referência no trabalho principal, por quartis de renda (2), segundo posição na ocupação – Nordeste – 2009

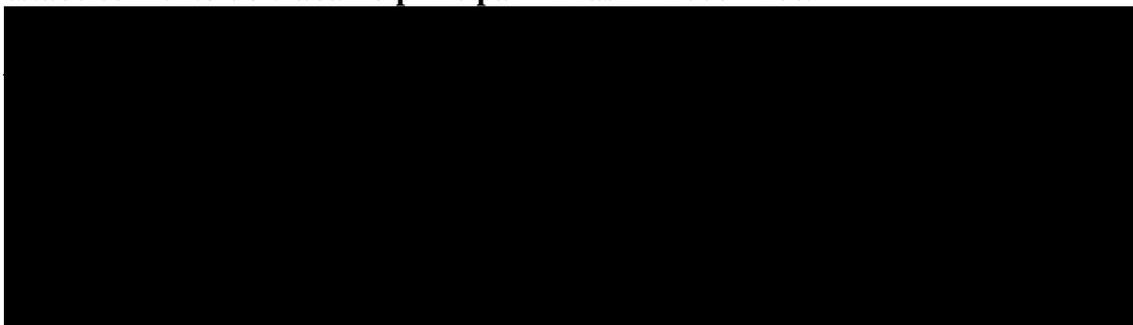


Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010b). Cálculos nossos.

(1) Ocupados com rendimento diferente de zero no período de referência.

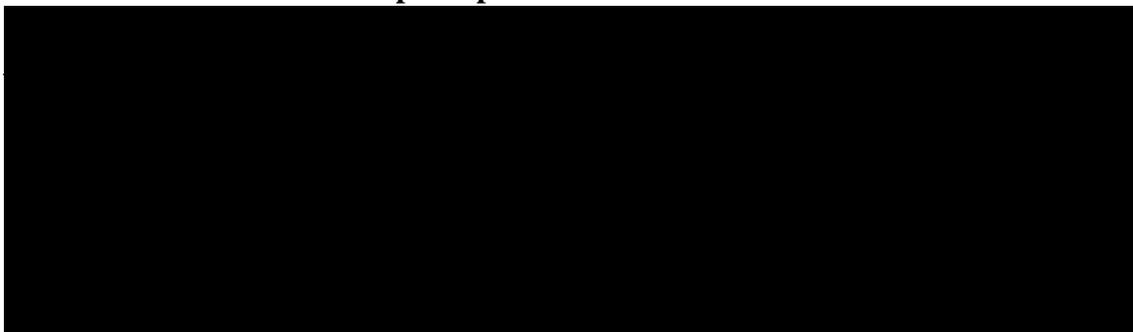
(2) Os grupos de renda calculados com base nos dados de população da PNAD 2009 são estabelecidos nos seguintes limites: 1º Quartil: menor ou igual a R\$ 465,00; 2º Quartil: de R\$ 465,01 a R\$ 600,00; 3º Quartil: de R\$ 600,01 a R\$ 1.050,00; 4º Quartil: maior ou igual a R\$ 1.050,01.

Tabela 40 – Ocupados por conta própria na semana de referência, por local de estabelecimento do trabalho principal – Brasil – 2008 - 2009



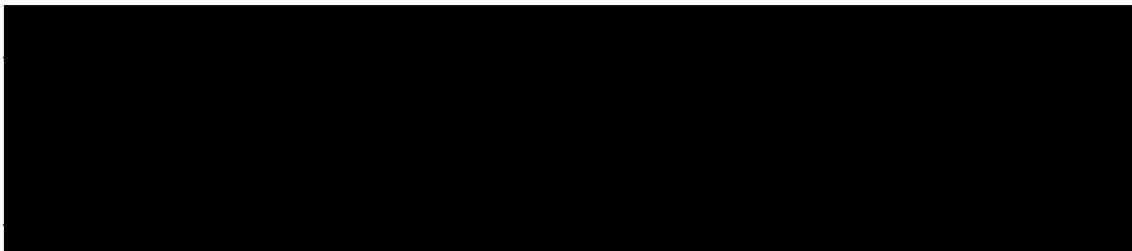
Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010b). Cálculos nossos.

Tabela 41 – Ocupados por conta própria na semana de referência, por local de estabelecimento do trabalho principal – Nordeste – 2008 - 2009



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010b). Cálculos nossos.

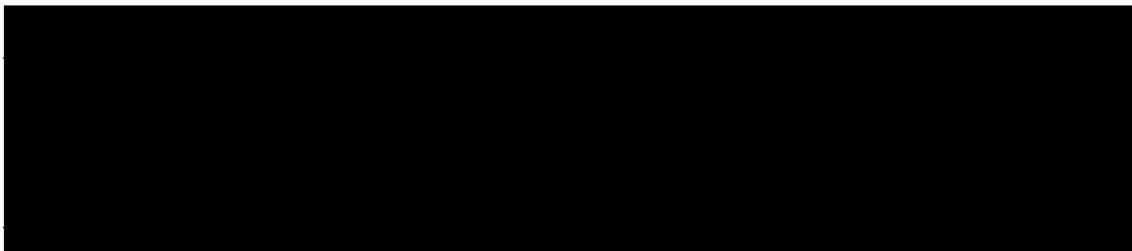
Tabela 42 – Ocupados por conta própria na semana de referência, por local de estabelecimento do trabalho principal, segundo faixa de salário mínimo (1) – Brasil – 2008



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010b). Cálculos nossos.

(1) Para cálculo das faixas de salário mínimo foi considerado o valor nominal do SM em 2009: R\$ 465,00.

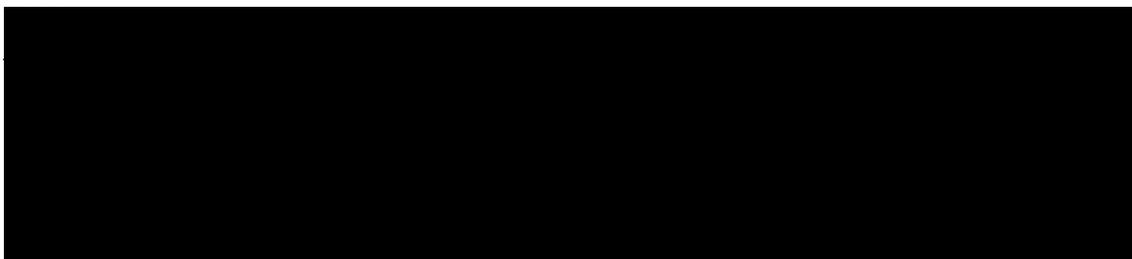
Tabela 43 – Ocupados por conta própria na semana de referência, por local de estabelecimento do trabalho principal, segundo faixa de salário mínimo (1) – Brasil – 2009



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010b). Cálculos nossos.

(1) Para cálculo das faixas de salário mínimo foi considerado o valor nominal do SM em 2009: R\$ 465,00.

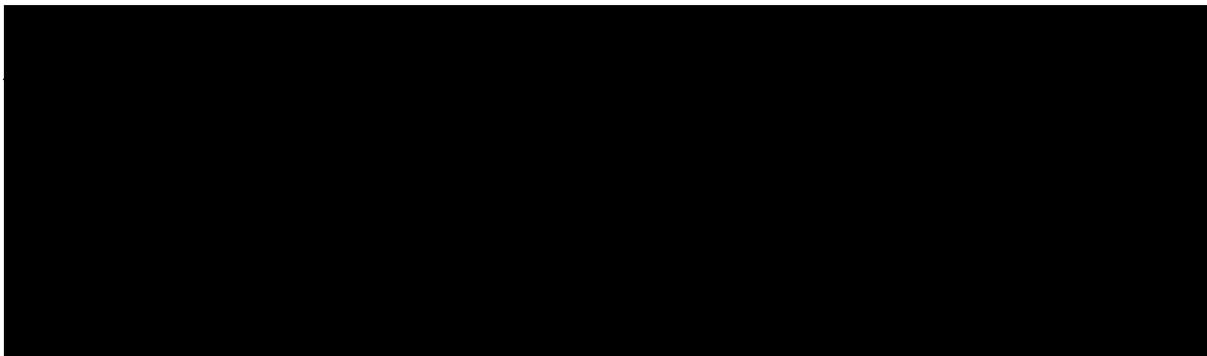
Tabela 44 – Ocupados por conta própria na semana de referência, por local de estabelecimento do trabalho principal, segundo faixa de salário mínimo (1) – Nordeste – 2008



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010b). Cálculos nossos.

(1) Para cálculo das faixas de salário mínimo foi considerado o valor nominal do SM em 2009: R\$ 465,00.

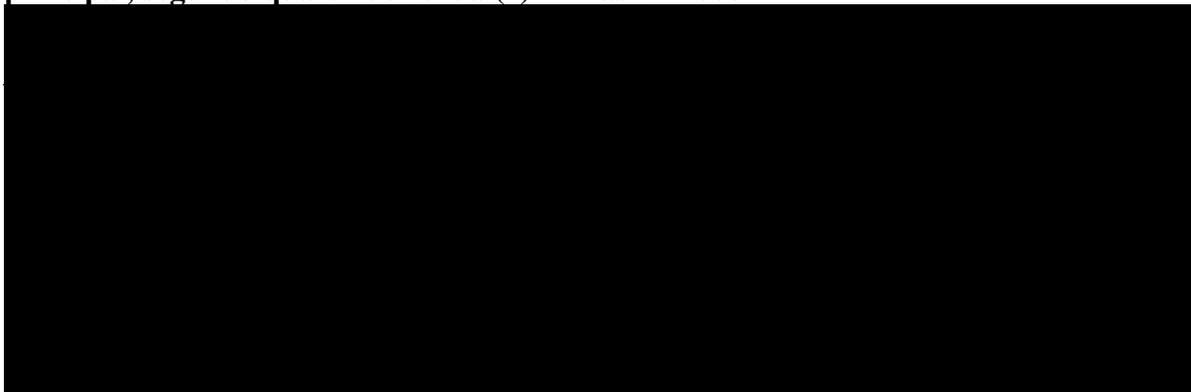
Tabela 45 – Ocupados por conta própria na semana de referência, por local de estabelecimento do trabalho principal, segundo faixa de salário mínimo (1) – Nordeste – 2009

A large black rectangular box redacting the content of Table 45.

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010b). Cálculos nossos.

(1) Para cálculo das faixas de salário mínimo foi considerado o valor nominal do SM em 2009: R\$ 465,00.

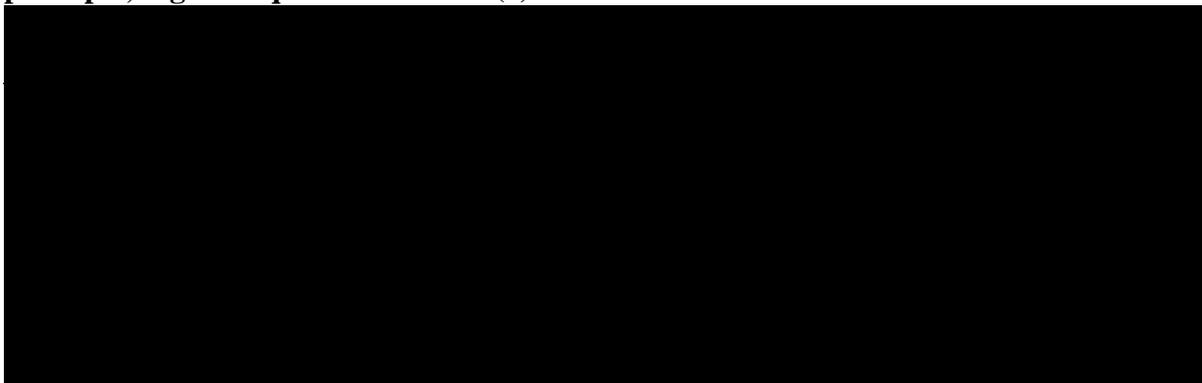
Tabela 46 – Ocupados por conta própria, por local de estabelecimento do trabalho principal, segundo quartil de renda (1) – Brasil – 2008

A large black rectangular box redacting the content of Table 46.

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010b). Cálculos nossos.

(1) Os grupos de renda calculados com base nos dados de população da PNAD 2009 são estabelecidos nos seguintes limites: 1º Quartil: menor ou igual a R\$ 465,00; 2º Quartil: de R\$ 465,01 a R\$ 600,00; 3º Quartil: de R\$ 600,01 a R\$ 1.050,00; 4º Quartil: maior ou igual a R\$ 1.050,01.

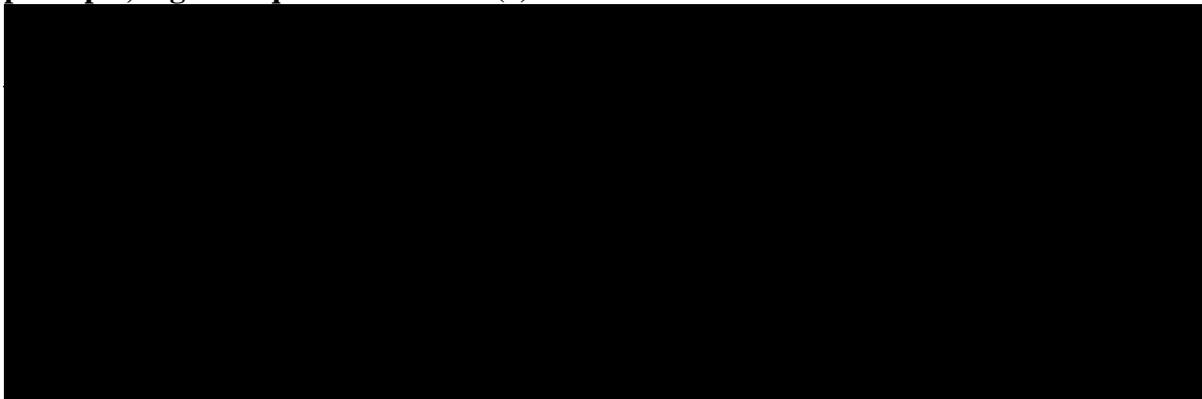
Tabela 47 – Ocupados por conta própria, por local de estabelecimento do trabalho principal, segundo quartil de renda (1) – Brasil – 2009



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010b). Cálculos nossos.

(1) Os grupos de renda calculados com base nos dados de população da PNAD 2009 são estabelecidos nos seguintes limites: 1º Quartil: menor ou igual a R\$ 465,00; 2º Quartil: de R\$ 465,01 a R\$ 600,00; 3º Quartil: de R\$ 600,01 a R\$ 1.050,00; 4º Quartil: maior ou igual a R\$ 1.050,01.

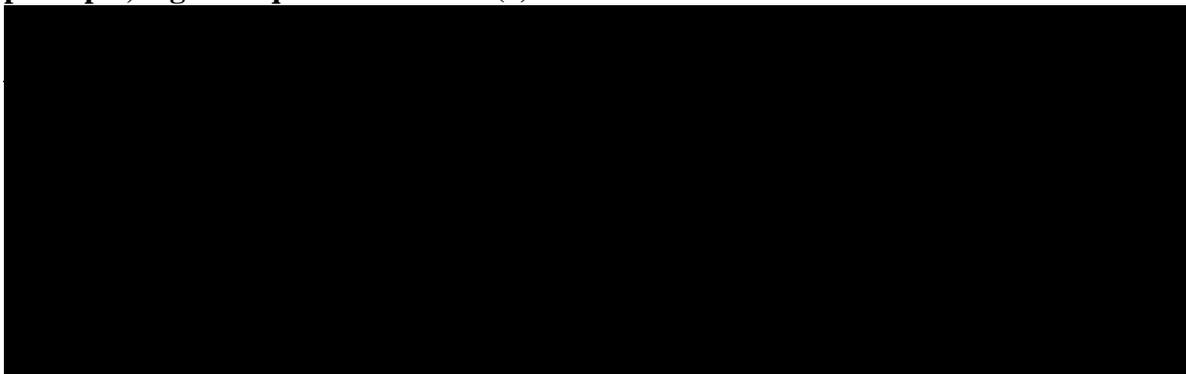
Tabela 48 – Ocupados por conta própria, por local de estabelecimento do trabalho principal, segundo quartil de renda (1) – Nordeste – 2008



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010b). Cálculos nossos.

(1) Os grupos de renda calculados com base nos dados de população da PNAD 2009 são estabelecidos nos seguintes limites: 1º Quartil: menor ou igual a R\$ 465,00; 2º Quartil: de R\$ 465,01 a R\$ 600,00; 3º Quartil: de R\$ 600,01 a R\$ 1.050,00; 4º Quartil: maior ou igual a R\$ 1.050,01.

Tabela 49 – Ocupados por conta própria, por local de estabelecimento do trabalho principal, segundo quartil de renda (1) – Nordeste – 2009



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010b). Cálculos nossos.

(1) Os grupos de renda calculados com base nos dados de população da PNAD 2009 são estabelecidos nos seguintes limites: 1º Quartil: menor ou igual a R\$ 465,00; 2º Quartil: de R\$ 465,01 a R\$ 600,00; 3º Quartil: de R\$ 600,01 a R\$ 1.050,00; 4º Quartil: maior ou igual a R\$ 1.050,01.