

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

POLÍTICA DE MICROCRÉDITO SOB A ÓPTICA DA SOCIOLOGIA DA
AÇÃO PÚBLICA: O caso do Programa Gaúcho de Microcrédito no
Banco do Povo de Santa Cruz do Sul (RS)

Jorge Luís Ribeiro Imperatore

São Leopoldo
2020

Jorge Luís Ribeiro Imperatore

**POLÍTICA DE MICROCRÉDITO SOB A ÓPTICA DA SOCIOLOGIA DA AÇÃO
PÚBLICA: O caso do Programa Gaúcho de Microcrédito no Banco do Povo de
Santa Cruz do Sul (RS)**

Tese apresentada como requisito parcial
para obtenção do título de Doutor em
Ciências Sociais, pelo Programa de Pós-
Graduação em Ciências Sociais da
Universidade do Vale do Rio dos Sinos –
UNISINOS

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Marília Veríssimo
Veronese

l34p

Imperatore, Jorge Luís Ribeiro.

Política de microcrédito sob a óptica da sociologia da ação pública : o caso do Programa Gaúcho de Microcrédito no Banco do Povo de Santa Cruz do Sul (RS) / por Jorge Luís Ribeiro Imperatore. – 2020.

226 f. : il. ; 30 cm.

Tese (doutorado) — Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, São Leopoldo, RS, 2020.

“Orientadora: Dr.^a Marília Veríssimo Veronese”.

1. Sociologia da ação pública. 2. Políticas públicas. 3. Burocratas de nível de rua. 4. Programa Gaúcho de Microcrédito (PGM). 5. Banco do Povo de Santa Cruz do Sul. I. Título.

CDU: 316.42:336.77

JORGE LUÍS RIBEIRO IMPERATORE

POLÍTICA DE MICROCRÉDITO SOB A ÓPTICA DA SOCIOLOGIA DA AÇÃO
PÚBLICA: O caso do Programa Gaúcho de Microcrédito no Banco do Povo de Santa
Cruz do Sul (RS)

Tese de Doutorado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade do Vale do Rio dos Sinos, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais, sob orientação da Professora Doutora Marília Veríssimo Veronese.

Aprovada em ____ de _____ de 2020.

Banca Examinadora

Prof.^a Dr.^a Marília Veríssimo Veronese (Orientadora).

Prof.^a Dr.^a Mônica Weronika Dowbor (UNISINOS).

Prof. Dr. Carlos Eduardo Santos Pinho (UNISINOS).

Prof.^a Dr.^a Ana Mercedes Sarria Icaza (UFRGS).

Prof. Dr. Sílvio César Arend (UNISC).

À Simone Imperatore, minha companheira, que nesta longa jornada de amores, tornou-se a “mãe dos meus filhos” e coautora das minhas artes.

AGRADECIMENTOS

À Carol, Cris e Léo, pelo compartilhamento das alegrias e agruras desta caminhada.

À Sara, Sophia, Hilda e GB, pela companhia, pela infinita sabedoria, compreensão, disponibilidade para o diálogo, capacidade de aceitar o diverso, e, principalmente, pela visão de mundo e apoio incondicional nessas aventuras, desde o mestrado.

Ao Paulo Mans, pelo exemplo de resiliência, por honrar e dar sentido ao seu título de servidor (agente) público. Evidenciando por meio do seu trabalho, cotidianamente, a imprescindível necessidade do Estado para a concretude do bem-estar social.

Ao Banrisul, pela bolsa de estudos, sem a qual esta pesquisa não seria possível, aos amigos e colegas da saudosa Unidade de Microcrédito: Hilda, Bruna, Estela, Neiva, Nunes, Norton, Carlos, Orion, Roberto, Cito e, em especial, ao Marcos Três pelo “garimpo” dos dados relacionados ao PGM citados neste trabalho.

Aos meus pais, pelo exemplo de vida, pelo amor com que ainda criam seus filhos, netos e bisnetos. Pelo inesgotável esforço de superação das dificuldades, reinventando o impossível, para nos possibilitarem trilhar uma vida menos sofrida.

À minha orientadora Marília, pela amizade, persistência, orientação, e a coragem em assumir esse compromisso, sabendo de todas as dificuldades que envolvem a formação de um aluno-trabalhador.

O maior problema do mundo é a desigualdade. Simples assim. Todo o resto – corrupção, violência, carência de saúde e educação e o que mais vier à mente – é apenas consequência desse problema inicial.

Eduardo Moreira

RESUMO

A presente tese propõe-se ao estudo da implementação do Programa Gaúcho de Microcrédito (PGM) a partir dos elementos de ação pública articulados pelo Banco do Povo, da Prefeitura Municipal de Santa Cruz do Sul, RS. A pesquisa é orientada pela seguinte problemática: Quais foram os elementos de ação pública articulados pelo Banco do Povo da Prefeitura Municipal de Santa Cruz do Sul, seus atributos e efeitos? A fim de elucidar respostas ao problema estabelecido, do percurso às estratégias investigativas, assinala-se que a pesquisa é qualitativa, empregando-se as técnicas de observação participante, de entrevista e de pesquisa documental. Materializa-se o percurso investigativo a partir do marco teórico, seguido da análise temática dos documentos selecionados/*corpus* de pesquisa (atas de reuniões, *clipping* de notícias, leis, decretos, fotografias, termos de cooperação, relatórios de prestação de contas do período em estudo, relatórios PGM/Banrisul e Banco do Povo). Na sequência, aprofunda-se por meio da análise das entrevistas semiestruturadas, realizadas via telefone com vinte e dois atores representantes do Executivo Municipal, servidores do Banco do Povo, servidores das demais Secretarias da Prefeitura de Santa Cruz do Sul, servidores de Prefeituras da região, funcionários de outras organizações financeiras que operam em parceria com o Banco do Povo, representantes das organizações que constituem a rede do Banco do Povo. A técnica de análise de conteúdo do *corpus* gerado pelos textos e tabelas-síntese, além das entrevistas transcritas, é análise temática ou categorial, de abordagem dedutiva. Parte-se das categorias pré-estabelecidas fundamentadas em Lascoumes e Le Galès: atores, organizações, representações, processos e resultados, para descobrir os núcleos de sentido que compõem a comunicação, cuja frequência de aparição significa alguma coisa para o objetivo da pesquisa, englobando pré-análise, exploração do material e tratamento dos dados obtidos. A incursão investigativa perpassa a análise dos instrumentos da ação pública utilizados pelo banco do povo, e culmina com o reconhecimento do empreendedor da causa (no caso o coordenador do Banco do Povo) como elemento essencial ao sucesso da ação pública. Preliminarmente, a observação indicou comportamentos discricionários não previstos em lei, a personificação da política e a relevância da atuação dos atores, em rede, para os resultados obtidos, corroborando a teoria estudada. Quanto aos instrumentos da ação pública utilizados, ficou evidente a existência de uma estratégia singular na

abordagem dos empreendedores, uma forma de gestão horizontalizada e processos de governança multiatorial da ação pública, a existência de estruturas normativas e mecanismos de regulação socioeconômica, além da assistência financeira e gerencial, entre outros. No tocante às representações, destaca-se uma concepção de gestão sustentada pela participação intensa da sociedade civil organizada nas diversas etapas da ação pública. Assim, neste percurso investigativo constatou-se a heterogeneidade dos atores atuando em interdependência mútua e circular, rompendo com visões lineares e verticais dos processos de governo, o que corroborou a compreensão de que os componentes desse sistema político não podem ser analisados isoladamente. Conseqüentemente depreende-se que as diferenças nos resultados das ações refletem as diferenças de orquestração dos processos na ação pública.

Palavras-chave: Sociologia da Ação Pública. Políticas Públicas. Burocratas de Nível de Rua. Programa Gaúcho de Microcrédito. Banco do Povo de Santa Cruz do Sul.

ABSTRACT

This Thesis proposes to study the implementation of the Gaucho Microcredit Program (PGM) from the elements of public action articulated by the People's Bank of the Municipality of Santa Cruz do Sul. The research is guided by the following problem: What were the elements of public action articulated by the People's Bank of the Santa Cruz do Sul City Hall, their attributes and effects? In order to elucidate responses to the established problem, from the path to the investigative strategies, it is pointed out that the research is qualitative, using the techniques of participant observation, interview and documentary research. The investigative path materializes from the theoretical framework, followed by the thematic analysis of the selected documents / research corpus (minutes of meetings; news clipping; laws, decrees; photographs; terms of cooperation; accountability reports for the period in question) study; PGM / Banrisul and Banco do Povo reports). Subsequently, it deepens through the analysis of semi-structured interviews, conducted by telephone with 22 (twenty two) actors representing the Municipal Executive, Servants of Banco do Povo, Servers of the other Secretariats of the Municipality of Santa Cruz do Sul, Servers of City Halls of region, Employees of other financial organizations operating in partnership with Banco do Povo, Representatives of the organizations that make up the Banco do Povo network. The technique of analyzing the content of the corpus generated by the texts and summary tables, in addition to the transcribed interviews, is thematic or categorical analysis, with a deductive approach. I start from the pre-established categories based on Lascoumes and Le Galès: actors, organizations, representations, processes and results, with a view to discovering the nuclei of meaning that make up communication, whose frequency of appearance means something to my research objective, encompassing pre-analysis, material exploration and treatment of the data obtained. My investigative incursion goes through the analysis of the instruments of public action used by the people's bank and culminates in the recognition of the entrepreneur of the cause (in this case the coordinator of Banco do Povo) as an essential element for the success of public action. Preliminarily, the observation indicated discretionary behaviors not provided for by law, the personification of the policy and the relevance of the actors' performance, in a network, for the results obtained, corroborating the studied theory. As for the public action instruments used, it was evident the existence of a unique strategy in the approach of entrepreneurs, a form of horizontal

management and multi-stakeholder governance processes of public action, the existence of normative structures and mechanisms of socioeconomic regulation, in addition to financial assistance and managerial among others. With regard to representations, I highlight a conception of management sustained by the intense participation of organized civil society in the various stages of public action. Thus, in this investigative path I found the heterogeneity of the actors acting in mutual and circular interdependence, breaking with linear and vertical views of the government processes, which corroborated my understanding that the components of this political system cannot be analyzed in isolation. Consequently, I understand that the differences in the results of the actions reflect the differences in the orchestration of the processes in public action.

Keywords: Sociology of Public Action. Public Policy. Street-level bureaucrats. Gaucho Microcredit Program. People's Bank of Santa Cruz do Sul.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Entrevistados: estratégia de categorização	28
Quadro 2 - Cartografia do Estudo: Política de microcrédito sob a óptica da Sociologia da Ação Pública: o caso do Programa Gaúcho de Microcrédito no Banco do Povo de Santa Cruz do Sul (RS).....	32
Quadro 3 - Tipologia dos instrumentos da Ação Pública conforme Lascoumes e Le Galès.....	53
Quadro 4 - Diferenciais entre crédito tradicional e microcrédito	73
Quadro 5 - Características do microcrédito	76
Quadro 6 - Periodização do microcrédito no Brasil.....	82
Quadro 7 - Cronologia Legal do Microcrédito – Esfera Federal 1996-2019	88
Quadro 8 - Série História PNMPO 2008-2018	107
Quadro 9 - Cronologia Legal do Microcrédito nos Governos do Estado do Rio Grande do Sul – 1999 a 2019	110
Quadro 10 - Cronologia Legal do Microcrédito – Município de Santa Cruz do Sul .	160
Quadro 11 - Instrumentos utilizados pelo Banco do Povo.....	167
Quadro 12 - Avaliação do Banco do Povo quanto às diretrizes para a governança	185

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - O pentágono da ação pública.....	56
Figura 2 - Variáveis da análise da ação pública e suas combinações.....	57
Figura 3 - Localização do Município de Santa Cruz do Sul (RS).....	138
Figura 4 - Sede do Banco do Povo de Santa Cruz do Sul.....	145
Figura 5 - Organizações integrantes do Programa Gaúcho de Microcrédito (PGM)	183
Figura 6 - Organizações integrantes do Banco do Povo da Prefeitura de Santa Cruz do Sul.....	184

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Resumo da evolução do número de operações, valores totais financiados, <i>ticket</i> médio e as taxas predominantes no período no PGM.....	128
Tabela 2 - Resumo com o total de empreendimentos financiados, média de operações por empreendimentos	130
Tabela 3 - Distribuição da carteira de microcrédito por faixa de valor financiado....	130
Tabela 4 - Distribuição da carteira de microcrédito por finalidade do crédito.....	131
Tabela 5 - Distribuição da carteira de microcrédito por gênero	131
Tabela 6 - Distribuição da carteira de microcrédito quanto tipo de empreendimento	132
Tabela 7 - Distribuição da carteira de microcrédito por setor produtivo	133
Tabela 8 - Número das empresas por Porte / Faturamento	139
Tabela 9 - Número e percentual de empresas registradas em Santa Cruz do Sul de acordo com a seção e denominação de atividade do CNAE	140
Tabela 10 - Dados Gerais do Banco do Povo de Santa Cruz do Sul.....	171
Tabela 11 - Resumo da evolução do número de operações, valores totais financiados, <i>ticket</i> médio e as taxas predominantes no período no Programa Gaúcho de Microcrédito – PGM comparados aos das operações do Banco do Povo de Santa Cruz do Sul – PB e das Instituições.....	174
Tabela 12 - Distribuição da carteira de microcrédito por faixa de valor financiado .	177
Tabela 13 - Comparação dos percentuais da distribuição da carteira de microcrédito do PGM e do IMAR com a do Banco do Povo por finalidade do crédito.....	177
Tabela 14 - Distribuição da carteira de microcrédito por gênero	178

Tabela 15 - Distribuição percentual da carteira de microcrédito por setor produtivo dividida nos blocos do Banco do Povo (BP), Programa Gaúcho de Microcrédito (PGM) e Instituições de Microcrédito Atuantes na Região (IMAR).....	179
Tabela 16 - Valores financiados, número de operações e taxa de inadimplência por ano, do Banco do Povo.....	180

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Resumo da aplicação do uso do microcrédito no PGM.....	134
Gráfico 2 - Comparativo da evolução do Bloco Educação do IDESE por ano.....	142
Gráfico 3 - Comparativo da evolução do Bloco Renda do IDESE por ano.....	143
Gráfico 4 - Comparativo dos percentuais de inadimplência das operações do Banco do Povo de Santa Cruz do Sul, das instituições de microcrédito que atuaram na região e do Programa Gaúcho de Microcrédito	175
Gráfico 5 - Comparativo da variação do ticket médio do Banco do Povo de Santa Cruz do Sul e do Programa Gaúcho de Microcrédito.....	176

LISTA DE SIGLAS

AJE-POA	Associação dos Jovens Empresários de Porto Alegre
Bacen	Banco Central do Brasil
Banpa	Banco Municipal de Porto Alegre
Banrisul	Banco do Estado do Rio Grande do Sul
BID	Bando Interamericano de Desenvolvimento
Bird	Banco Mundial
BNB	Banco do Nordeste
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimentos Econômico e Social
BRDE	Banco de Desenvolvimento do Extremo Sul
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CEF	Caixa Econômica Federal
Ceape/RS	Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos Ana Terra / Rio Grande do Sul
Crehnor	Cooperativa de Crédito Rural Horizontes Novos
Cresol	Cooperativa de Crédito Rural com Interação Solidária
Extracredi	Extremo Oeste Agência de Crédito
Federasul	Federação das Associações Comerciais e de Serviços do Rio Grande do Sul
FAT	Fundo do Amparo ao Trabalhador
FMI	Fundo Monetário Internacional
GECDR	Gabinete Especial de Combate às Desigualdades Regionais
GEM	Global Entrepreneurship Monitor
GMS	Gabinete da Metade Sul
GTZ	Sociedade Alemã de Cooperação Técnica
IAF	Inter-American Foundation
IBGD	Instituto Brasileiro de Governança Pública
ICCs	Instituições de Crédito Comunitário
Ipea	Instituto de Pesquisas Aplicadas
Oscips	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos

PCPP	Programa de Crédito Produtivo Popular
PGM	Programa Gaúcho de Microcrédito
Pnae	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNMPO	Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado
Portosol	Instituição Comunitária de Crédito Porto Alegre Solidária
Promicrocrédito	Programa Estadual de Microcrédito Produtivo Popular
PPGDR	Programa Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional
Reconversul	Programa de Fomento e Reconversão Produtiva da Metade Sul do Rio Grande do Sul
RS	Rio Grande do Sul
SC	Santa Catarina
SCP	Secretaria da Coordenação e Planejamento
Sebrae	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
Sedetur	Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Turismo
Sesampe	Secretaria de Estado da Economia Solidária e Apoio à Micro e Pequena Empresa
Sedai	Secretaria de Estado do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais
Sdect	Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia
Sicoob	Sistema de Cooperativas de Crédito do Brasil
Sicredi	Sistema de Crédito Cooperativo
TAC	Taxa de Abertura de Crédito
Unicef	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNO	União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	18
2	PERCURSO INVESTIGATIVO.....	21
2.1	TRAJETÓRIA PESSOAL.....	21
2.2	ESTRATÉGIA INVESTIGATIVA.....	26
3	SOCIOLOGIA DA AÇÃO PÚBLICA.....	37
3.1	POLÍTICA E AÇÃO PÚBLICAS: FUNDAMENTOS CONCEITUAIS	38
3.2	O NEOLIBERALISMO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA NOVA RACIONALIDADE SOB A LÓGICA MULTIATORIAL	47
3.3	AS AÇÕES PÚBLICAS ABORDADAS A PARTIR DE SEUS ELEMENTOS... 50	
3.4	OS <i>STREET-LEVEL BUREAUCRATS</i> : A LINHA DE FRENTE DA AÇÃO PÚBLICA.....	58
3.5	GOVERNANÇA NA SOCIOLOGIA DA AÇÃO PÚBLICA.....	62
4	MICROCRÉDITO.....	72
4.1	MICROCRÉDITO: CONCEPÇÃO E PRÁTICAS.....	72
4.2	CONTEXTO GERAL E BRASILEIRO: UM BREVE HISTÓRICO.....	78
4.3	INICIATIVAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO NO BRASIL.....	84
4.4	POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO NO RIO GRANDE DO SUL: UMA CRONOLOGIA	108
4.4.1	Instituição de Crédito Comunitário Porto Alegre Solidária (Portosol)	119
4.4.2	Programa Estadual de Microcrédito Produtivo e Popular (Promicrocrédito).....	120
4.4.3	Programa de Microcrédito da Agência de Fomento CaixaRS (Credimicro)	122
4.4.4	O Banco SIM – Banrisul.....	123
4.4.5	O Programa Gaúcho de Microcrédito (PGM)	124

5	ANÁLISE DO BANCO DO POVO DA MUNICÍPIO DE SANTA CRUZ DO SUL	137
5.1	O MUNICÍPIO DE SANTA CRUZ DO SUL: CONTEXTUALIZANDO SEU PERFIL SOCIOECONÔMICO	137
5.2	O BANCO DO POVO DE SANTA CRUZ DO SUL: DELIMITANDO O CAMPO EMPÍRICO	144
5.2.1	História, representações e instituições do/no Banco do Povo	147
5.2.2	Atores da ação pública em cena no Banco do Povo e seus <i>outputs</i>	156
5.2.3	Governança no Banco do Povo: mobilizações, coalizões, processos e mediações dos arranjos institucionais	180
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	191
	REFERÊNCIAS	196

1 INTRODUÇÃO

A concepção do presente estudo deu-se ante a minha trajetória profissional como agente de políticas públicas desde o ano de 1989, entrelaçada com meu percurso acadêmico e inquietações acerca da (re)configuração do Estado em rede¹ como condição de êxito de transformação de políticas de desenvolvimento socioeconômico em ação pública. Fundamentada nas teorias de Lascoumes e Le Galès (2012a, 2012c) a análise proposta, sob a óptica dos burocratas de rua, orienta-se pela seguinte questão-problema: Quais foram os elementos de ação pública articulados pelo Banco do Povo da Prefeitura Municipal de Santa Cruz do Sul, seus atributos e efeitos? Para responder ao questionamento, parto do entendimento das categorias de análise: atores, organizações, representações, processos e resultados; e de uma historicização do microcrédito em âmbito global, nacional e regional.

O objetivo geral consiste em descrever e analisar a implementação do Programa Gaúcho de Microcrédito (PGM) a partir dos elementos de ação pública articulados pelo Banco do Povo da Prefeitura Municipal de Santa Cruz do Sul, que utilizo como registro empírico para discutir elementos como atores envolvidos, instituições², processos e resultados. Para materializar tal propósito, oriento-me pelos seguintes objetivos específicos:

- a) apresentar uma cronologia do Programa de Microcrédito em nível nacional, estadual e municipal (Santa Cruz do Sul), identificando suas diretrizes nos dispositivos legais que os nortearam;

¹ Provocada pelo meu primeiro contato com reflexão de Castells sobre a estrutura do Estado a partir da ideia ou definição de rede, daquilo que não tem centro, e, sim, nós de diversas proporções, todos eles importantes para que a rede exista, independentemente das relações internodais assimétricas. Essa reflexão, encontrada no texto “Para o Estado-Rede: Globalização Econômica e Instituições Políticas na Era da Informação” (1999, p. 164), ganha ainda maior dimensão quando o autor redefine o Estado-nação para Estado-rede e o caracteriza pelo compartilhamento da autoridade, da sua capacidade institucional de impor uma decisão. E escreve que “o Estado-nação se articula cotidianamente na tomada de decisões com instituições supranacionais de distintos tipos e em distintos âmbitos [...] mas, como sublinhei, também funcionam em rede, nesta mesma rede, instituições regionais e locais. E, inclusive, cada vez mais, dela participam organizações não-governamentais, que se conectam nessa rede institucional, feita tanto de negociação como de decisão, de compromisso como de autoridade, de informação como de estratégia”.

² De acordo com Lascoumes e Le Galès (2012a, p. 27) a palavra “instituição” é de grande relevância para a Sociologia da Ação Pública, e utilizam-na para definir o “conjunto de normas, procedimentos, sequência de ações padronizadas, coordenados entre si, para viabilizar a ação coletiva”. E dessa forma, ela foi utilizada nesta tese. Exceto nas citações diretas e quando ela figura compondo nomes próprios.

- b) analisar o escopo operacional proposto pelo Programa Gaúcho de Microcrédito na experiência de Santa Cruz do Sul;
- c) descrever os elementos de ação pública aplicados sob a óptica dos *street-level bureaucrats* (agentes de desenvolvimento e de crédito).

O presente estudo justifica-se social e cientificamente diante do atual estágio do capitalismo, gerador de altos índices de desigualdade (OXFAM, 2017), das suas contradições e tentativas de imposição de interesses e de reducionismo mercantil. A presente fase do capitalismo, por meio de seus agentes econômicos de mercado, faz oposição ao modelo de Estado democrático, no qual a política pública é voltada para promover a cidadania, e esta é “entendida como a relação entre Estado e a sociedade civil mediada pelos direitos”. (SCHIOCHET, 2009, p. 268).

Quanto aos aspectos metodológicos, o estudo caracteriza-se por uma abordagem qualitativa, descritiva-interpretativa. Qualitativa, porque trabalhei com interpretações da realidade social, para que pudesse descobrir e entender a complexidade e a interação entre elementos relacionados ao objeto de estudo, centrados na análise dos desmembramentos do PGM, por meio de pesquisa bibliográfico-documental e de entrevistas com burocratas de rua atuantes na ação pública executada no Banco do Povo, da Prefeitura Municipal de Santa Cruz do Sul. Descritiva, por expor suas características, identificar, descrever e analisar a referida experiência, sua concepção e implementação. Interpretativa, por inferir sobre a experiência empírica estudada a partir da interação pesquisador-pesquisados e as correlações com o marco legal vigente.

Como técnica de coleta de dados, informações e evidências, classifica-se como observação participante, em que, como investigador, encontro-me alocado na gestão estadual da política em estudo, integrado ao grupo pesquisado, modificando o contexto e sendo modificado permanentemente (hermenêutica). Operacionalizada por carta de aceite e termo de livre consentimento dos agentes envolvidos, precedidos da apresentação dos objetivos, lente teórica, técnicas de coleta e de análise de dados.

Assim, para responder ao problema de pesquisa, estruturei essa tese em cinco capítulos, que seguem à introdução. No primeiro, intitulado O Percurso Investigativo, sintetizei a trajetória a partir da delimitação da estratégia investigativa e seus procedimentos metodológicos. No segundo capítulo, Sociologia da Ação Pública, investi em uma reflexão teórica sobre os conceitos e pressupostos que norteiam a tese.

O terceiro capítulo, sobre Microcrédito, sintetiza o histórico, as concepções e práticas de microcrédito na esfera global, nacional e estadual, com vistas a contextualizar a cronologia da política brasileira por intermédio da análise dos documentos legais. Iniciei diferenciando o crédito tradicional do microcrédito e enfatizando sua natureza singular a partir de suas características essenciais. Propus, ainda, uma periodização do microcrédito brasileiro com base nos autores estudados, buscando edificar os elementos que lastrearam a comparação do escopo operacional proposto pelo PGM com a experiência do Banco do Povo da Prefeitura, de Santa Cruz do Sul.

O quarto capítulo, por sua vez, apresenta a análise do Banco do Povo, de Santa Cruz do Sul a partir dos dados obtidos. Fiz a vinculação dos achados com a literatura e apresentei a interpretação dos dados com base no modelo teórico.

Por fim, nas considerações finais sintetizo os resultados da pesquisa, com foco no alcance de seus objetivos específicos, bem como identifico as lacunas existentes que apontam para futuras agendas de pesquisa.

2 PERCURSO INVESTIGATIVO

Neste capítulo, apresento minha trajetória pessoal, acadêmica e profissional, que me aproximaram do objeto de estudo desta tese, minhas implicações e motivações relacionadas ao tema, o objetivo geral da pesquisa, a estratégia investigativa e suas fases e a cartografia do estudo. Concluo o capítulo apresentando as razões que me levaram a delimitar o Banco do Povo como campo empírico.

2.1 TRAJETÓRIA PESSOAL

Esta pesquisa dá sequência a escolhas pessoais e profissionais pautadas pela defesa e promoção da inclusão financeira e social. Numa breve retrospectiva, desde o ano de 1989, quando ingressei no Banco do Estado do Rio Grande do Sul (Banrisul) e, concomitantemente, no curso de História da Universidade Federal de Santa Catarina, minhas reflexões giraram em torno do papel e da importância de uma organização financeira pública no contexto do desenvolvimento socioeconômico do país.

Tais motivações tiveram prossecução a partir de 1996, já trabalhando na Direção Geral da Instituição, em Porto Alegre, quando fui cedido para o Governo do Estado (Antônio Britto, do hoje Cidadania, PMDB à época) para compor a equipe do Programa de Fomento e Reconversão Produtiva da Metade Sul do Rio Grande do Sul (Reconversul)³. O programa propunha, entre seus objetivos, gerar emprego e renda; reorganizar a base produtiva regional; estimular o empreendedorismo e as atividades inovadoras; estruturar os processos produtivos de empresas, urbanas ou rurais e, promover a sustentabilidade ambiental. (BNDES, 1996; CAGNIN, 2014).

Nesse período, como graduando em Comunicação Social, passei a relacionar e analisar cientificamente os processos sociais (incluindo aqueles desenvolvidos pelas políticas públicas) sob a influência da Escola de Frankfurt, tendo por referências teóricas autores como Habermas, Adorno, Horkheimer e Marcuse. Refletia, na época,

³ “Do ponto de vista de instrumentos, o Reconversul foi a principal ferramenta de ação para modificação do quadro existente na Metade Sul. Embora se tratasse de um financiamento, tomado diretamente pelos agentes locais e o volume de recursos não fosse tão significativo, se considerada a pretensão de reconverter uma região de grande dimensão e com sérios problemas em sua dinâmica econômica, o Programa foi resultado de uma política pública desenvolvida com foco em uma região-problema”. (CAGNIN, 2014, p. 89).

sobre possíveis caminhos alternativos para o desenvolvimento social, e aprendia com a inquietude desses autores em relação às condições que possibilitariam tais mudanças. Somaram-se ainda, autores como McLuhan, criador do conceito de “aldeia global”, o qual tratava os meios de comunicação como extensão do ser humano. Ele chamava a atenção para a importância do meio e sua influência na percepção do conteúdo das mensagens; para as transformações sociais provocadas pela tecnologia e para sua influência na interação social. Tais aprendizados reconfiguraram, significativamente, minha visão acadêmica de Estado e de política pública.

Em 1999, minha relação direta com as políticas públicas de desenvolvimento socioeconômico foi intensificada com a criação do Gabinete da Metade Sul (GMS), vinculado à Secretaria da Coordenação e Planejamento (SCP), pois o governo (Olívio Dutra, do PT) recentemente eleito havia definido novas competências para a pasta, sendo atribuído ao GMS: coordenar programas⁴; apoiar e fomentar as iniciativas municipais de desenvolvimento; acompanhar e supervisionar programas de crédito de investimento; e estimular, cooperar com projetos e iniciativas que visassem à interlocução com entidades da sociedade civil, para ampliar a participação popular na definição das políticas públicas. Destaco que foi nesse período que mantive o primeiro contato com a política pública de microcrédito, por efeito da implementação do Programa Estadual de Microcrédito Produtivo Popular (Promicrocrédito), sob a coordenação da Secretaria de Estado do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais (Sedai).

Ademais, outra experiência profissional que me aproximou do objeto deste estudo foi minha atuação no Gabinete Especial de Combate às Desigualdades Regionais (GECDR), ligado ao Gabinete do Governador Germano Rigotto do MDB, no ano de 2003, que substituiu ao GMS, e tinha como atribuições coordenar a formulação e a proposição de programas de fomento ao desenvolvimento na Metade Sul do Rio Grande do Sul. Entre os trabalhos realizados, cito o estudo preliminar de identificação socioeconômica das regiões do Rio Grande do Sul e os projetos setoriais com foco no desenvolvimento regional. Desses, em 2004, com a transferência das funções do GECDR para a Sedai, tive a oportunidade de gerenciar o desenvolvimento e execução de dois projetos: o primeiro, relativo à estruturação e o aprimoramento tecnológico da vitivinicultura, com sede em Jaguari, RS; o segundo, com o foco na

⁴ Entre os programas estava o Reconversul.

constituição de um centro regional para a inovação moveleira, com sede em Santa Maria, RS. Ambos seguiam algumas premissas básicas: atendimento direto a pequenos proprietários de negócios ou produtores rurais; orientação e capacitação para a gestão dos negócios; melhoria de processos, produtos e serviços; disponibilização de estruturas e equipamentos de alta tecnologia e custo para uso compartilhado entre os beneficiados pelos programas, proposta de arranjos cooperativos para o acesso a outras formas de produção e comercialização.

O envolvimento com tais atividades evidenciou a necessidade de ampliar meus conhecimentos sobre o tema. Em decorrência, ingressei no Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR) da Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc), e com ele me deparei com um universo de autores e teorias: modelos de localização da produção (Lösch); polos de crescimento (Perroux); concentração, aglomeração e retorno crescente (Krugman); efeitos a montante e a jusante (Hirshman); distritos industriais (Piore e Sabel); teorias da localização (Myrdal, Marshall), o caráter social do espaço (Milton Santos); arranjos contratuais e intervenções para ampliação da eficiência na alocação de recursos (Stiglitz) crédito e microcrédito (Abramovay, Munhoz, Neri, Schumpeter, Yunus), entre outros temas e autores. O ingresso no PPGDR solidificou a minha compreensão de que as políticas para o desenvolvimento, necessariamente, passavam pelas dimensões do território; que a redução do isolamento de grupos sociais e a construção de padrões de sociabilidade constituem, potencialmente, determinantes para integração socioeconômica.

No ano de 2008, concluí meu ciclo no governo do Estado do RS e, totalmente envolvido com a temática do desenvolvimento regional, licenci-me do Banrisul para construir um projeto público-privado com essa ênfase, baseado na produção de óleo para biodiesel, por intermédio da agricultura familiar, no Estado da Paraíba. Também atuei na orientação de municípios para a construção de planos e projetos de desenvolvimento territorial. Tais trabalhos ampliaram meu contato com empreendedores, empresários, produtores rurais, políticas públicas, equipamentos públicos, necessidade de crédito, impacto dos processos de educação, de formação e capacitação e com os efeitos do apoio estrutural no território.

No final do ano de 2010, retornei para o Banrisul para trabalhar na Unidade de Governos, responsável pelo relacionamento do Banco com o Executivo Estadual. Com a eleição e a posse do novo governador, Tarso Genro (PT), em 2011 foi

restabelecida a política de microcrédito com a instituição do PGM. Passei, então, a compor a recém-criada Unidade de Microcrédito, que executou a relação do Bannisul com as Prefeituras Municipais, Instituições de Microcrédito e a Secretaria de Estado da Economia Solidária e Apoio à Micro e Pequena Empresa (Sesampe), interveniente do Estado e responsável pelo Programa. Nessa época, tive a oportunidade de intensificar minha experiência com o microcrédito, estando em contato com empreendedores formais e informais, produtores, prestadores de serviços, gestores públicos e políticas públicas municipais de desenvolvimento para o segmento.

Efetivamente essa relação com múltiplos atores sociais gerou-me a necessidade de compreender questões relacionadas ao funcionamento da sociedade e sua organização com mais profundidade. Os temas estudados no mestrado não incluíam, com suficiente aprofundamento, a análise das práticas socioeconômicas em seus diversos aspectos.

Refletindo, concluí que o horizonte para essas “descobertas” estaria nas Ciências Sociais. Por isso, busquei o Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPGCS) da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), que tem sua área de concentração nas políticas e práticas sociais. Debrucei-me sobre o tema das desigualdades, em seus aspectos epistemológico, psicossocial e econômico (Veronese, Quijano), sua naturalização como mecanismo de reprodução (Dubet, Souza), seus aspectos globais (Bauman), suas dimensões empíricas em termos de pobreza e riqueza no Brasil (Cattani, Oliveira, Castro). Tais abordagens delinearam nexos significativos para minha atuação no universo das políticas públicas, envolvendo metodologias de trabalho interdependentes. Uma primeira focada em novos modelos de desenvolvimento, e a outra, na constituição e implementação de políticas públicas que viabilizassem uma distribuição mais igualitária dos bens e dos recursos sociais. (SCALON, 2011).

O estudo de alternativas socioeconômicas caracterizadas pela reciprocidade e solidariedade e seus sentidos emancipatórios também integrou minha trajetória, refletindo a economia como uma construção social, a proposição de soluções sustentáveis por meio da participação cidadã, além de práticas e políticas existentes no mundo do trabalho sob a perspectiva de autores que dialogam com a economia solidária e o microempreendedorismo popular (GAIGER; HESPANHA), sobre os caminhos da produção não capitalista. (SANTOS; POLANYI).

Complementarmente, o aprofundamento em temas de autores seminais das Ciências Sociais, como por exemplo, trabalho e precarização (Gorz), a condição do pobre (Simmel), a governabilidade (Foucault), condição e situação de classe (Bourdieu), contribuiu para a definição e o processo de investigação que compôs o meu percurso de doutoramento. Ainda, o estudo da configuração dos atores sociais e suas relações com a agenda pública brasileira, ressaltando a díade democracia-cidadania como centro constituinte das políticas públicas; textos de Celina Souza; Alain Touraine, Mário Fucks e Fábio Wanderley Reis; Maria Victória Benevides; Ignácio Ramonet e Octávio Ianni, propiciaram leituras e discussões importantíssimas, tendo por temas as políticas públicas no Brasil, a democracia, a cidadania ativa, a geopolítica, a sociologia e o mundo moderno, respectivamente.

Assim, minhas implicações e motivações relacionadas ao tema, além da expectativa como agente público, funcionário do Banrisul, cedido atualmente para a Secretaria de Trabalho e Assistência Social e Presidente do Conselho de Administração da Portosol⁵, são fruto das inquietações de quem vive o desafio de participar da reconstituição de uma política de geração de trabalho e renda que possa orientar as esferas econômicas e sociais, em um Programa baseado na atenção aos grupos sociais mais suscetíveis ao desemprego estrutural e ao empobrecimento, exemplos de demandas direcionadas aos governantes ou sistemas políticos, as quais não podem estar dissociadas das políticas governamentais. (RUA, 1998). E, sobre as quais “ainda temos pouca clareza sobre quem formula [...] e como elas são implementadas”. (SOUZA, 2003b, p. 18).

Na presença desses argumentos e considerações, retomo que esta tese tem como objetivo geral descrever e analisar a implementação do Programa Gaúcho de Microcrédito (PGM) a partir dos elementos de ação pública articulados pelo Banco do Povo da Prefeitura Municipal de Santa Cruz do Sul (atores, representações, instituições, processos e resultados), como já apresentei na introdução. Pretendo,

⁵ A Instituição Comunitária de Crédito Portosol foi constituída, em 1996, pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul, pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre, pela Federação de Entidades Empresariais do Rio Grande Sul (Federasul) e pela Associação de Jovens Empresários de Porto Alegre (AJE-POA), para conceder microcrédito com pouca burocracia, rapidez e taxas acessíveis aos pequenos empresários, urbanos e rurais, formalizados ou não, e que não encontravam no mercado uma alternativa de financiamento adequado para viabilizar suas atividades. Foi o primeiro modelo de organização não governamental a operar com crédito no Brasil, sendo reconhecido por diversas entidades como Banco Mundial, Fundação Getúlio Vargas, Sebrae, prefeituras locais, associações de empreendedores, cooperativas etc. Até 2019, já havia concedido mais de R\$ 180 milhões em pequenos financiamentos, disponibilizando seus serviços financeiros para pequenos empresários em 72 municípios.

mais propriamente, utilizando do modelo de análise de Lascoumes e Le Galès (2012a, 2012c), responder às indagações sobre os elementos da ação pública que foram articulados pelo Banco do Povo, da Prefeitura Municipal de Santa Cruz do Sul, discutindo seus atributos e efeitos. Na sequência, apresento o detalhamento de minha estratégia investigativa.

2.2 ESTRATÉGIA INVESTIGATIVA

Para esse caso, entendo que abordagens qualitativas são adequadas, tanto no que diz respeito ao tratamento contextual do fenômeno, quanto no que tange à sua operacionalização. Assim, quanto aos aspectos metodológicos, a proposta de estudo caracterizou-se por uma abordagem qualitativa, descritivo-interpretativa. Qualitativa, porque lidei “com interpretações da realidade social” (BAUER et al., 2015, p. 23), para que pudesse “descobrir e entender a complexidade e a interação entre elementos relacionados ao objeto de estudo” (MARTINS; THEÓPHILO, 2009, p. 140), centrados na análise dos desmembramentos do PGM, por meio de pesquisa bibliográfico-documental e de entrevistas com executivos municipais, agentes de crédito atuantes no Programa executado pelo Banco do Povo e representantes das organizações privadas integrantes da rede de articulação. Descritiva, por pretender expor suas características, identificar, descrever e analisar o referido Programa, sua concepção e implementação. Para Fernandes e Gomes (2003, p. 8):

Trata-se, portanto, de uma modalidade de pesquisa cujo objetivo principal é descrever, analisar ou verificar as relações entre fatos e fenômenos, ou seja, tomar conhecimento do que, com quem, como e qual a intensidade do fenômeno em estudo. A pesquisa descritiva pode também ser utilizada para avaliação de programas. Tais estudos podem ou não trabalhar com a formulação de hipóteses, e, muitas vezes, podem servir de base para estudos de relações causais.

Optei por utilizar como roteiro de análise o pentágono proposto por Lascoumes e Le Galès (2012a, 2012c), cujos vértices (atores, representações, instituições, processos e resultados) e suas inter-relações me permitiu “identificar detalhadamente os padrões de relacionamento entre atores de uma determinada situação social, assim como as mudanças no tempo”. (MARQUES, 1999, p.46).

O estudo compôs-se de três fases: exploratória, de investigação e de avaliação, descritas a seguir.

1. A fase exploratória compõe:

1.1. a escolha dos materiais que constituíram o *corpus*⁶, historicização do fenômeno com dados primários e secundários com vistas à descrição consistente, por meio de análise documental, acerca da política de microcrédito, especialmente no Estado do Rio Grande do Sul e, especificamente, no município de Santa Cruz do Sul;

1.2. entrevistas qualitativas, por possibilitarem o levantamento de questões orientadoras do estudo, explorarem as considerações e as diferentes representações sobre o Programa Gaúcho de Microcrédito. Fornecem os “dados básicos para o desenvolvimento e a comparação das relações entre atores sociais e sua situação” (GASKELL, 2015, p. 65), as quais foram realizadas com o gestor público idealizador da política em Santa Cruz do Sul; com o Secretário Municipal de Desenvolvimento Econômico, Cultura e Turismo do referido município; com o Coordenador e funcionários do Banco do Povo.

2. Fase de Investigação – Observação do campo:

2.1. definição dos critérios de seleção dos entrevistados (amostragem intencional não probabilística por conveniência/acessibilidade): para Gaskell (2015) uma das alternativas é pensar um grupo natural, pessoas que tenham interesses e valores relativamente análogos. No caso do corrente estudo, estão entre eles os *street-level bureaucrats* (agentes de desenvolvimento e de crédito envolvidos com a Política de Microcrédito local), os funcionários de outras secretarias da Prefeitura Municipal de Santa Cruz do Sul, os servidores das outras prefeituras da região atendidas pelo Banco do Povo, membros do Executivo Municipal, funcionários das instituições de crédito que integram a política, representantes das outras organizações ligadas à rede e, naturalmente; os agentes de crédito da Oscip de microcrédito conveniada com o Banco do Povo;

⁶ “Um *corpus* para propósitos gerais é delineado, tendo em mente um espectro amplo de questões de pesquisa, e serve como um recurso no seu sentido mais amplo. [...] Um *corpus* tópico é planejado para um fim estritamente definido de pesquisa; ele pode tornar-se um recurso geral de investigação para análise secundária. Muita pesquisa social com base em textos ou entrevistas é desse tipo. [...] os pesquisadores qualitativos enfrentam o “paradoxo do *corpus* teórico”. Eles começam a estudar as variedades nos temas, opiniões, atitudes, estereótipos, cosmovisões, comportamentos e práticas da vida social. Contudo, como essas variedades são ainda desconhecidas, e por isso também não se sabe a distribuição, os pesquisadores não podem conseguir uma amostragem de acordo com um método racional de representatividade”. (BAUER; AARTS, 2015, p. 54-55).

- 2.2. elaboração dos roteiros semiestruturados de entrevistas (tópico-guia) para os representantes do Executivo Municipal de Santa Cruz do Sul e municípios atendidos pelo Banco em estudo, pelos *street-level bureaucrats* (servidores/agentes de crédito do Banco do Povo), funcionários das instituições financeiras parceiras e representantes das demais organizações que constituem a rede; conforme apresentado no Quadro 2.
- 2.3. aplicação das entrevistas: as entrevistas semiestruturadas foram utilizadas para que eu tivesse acesso aos dados necessários ao desenvolvimento e à compreensão detalhada da interlocução entre os atores públicos e privados, implicados na atuação do Banco do Povo; os valores e espaços normativos que regem as ações públicas; as formas de interação e os resultados/efeitos produzidos. O período de entrevistas deu-se de 16 de novembro de 2019 a 20 de junho de 2020, por telefone, tendo sido entrevistados 22 (vinte dois) atores que tiveram ou ainda têm alguma relação com o Banco do Povo, conforme apresentado no Quadro 1. Importante sublinhar que, nesse quadro, apresento a codificação por meio da qual os informantes serão nomeados no texto da apresentação dos resultados, nas seções finais da tese.

Quadro 1 - Entrevistados: estratégia de categorização

Grupo	Identificação no texto	Número de entrevistados	Critério de seleção
Representantes do Executivo Municipal	REM N.º	2	De acordo com a sua importância no processo de constituição do Banco do Povo, na sua caracterização e continuidade dos serviços.
Servidores do Banco do Povo	SBP N.º	4	Todos foram entrevistados, com exceção da estagiária.
Servidores das demais Secretarias da Prefeitura de Santa Cruz do Sul	SSP N.º	3	Selecionados por conveniência e acessibilidade, em uma lista encaminhada pela Prefeitura Municipal.

Servidores de Prefeituras da região	SPR N.º	5	Selecionados por conveniência e acessibilidade, em uma listagem encaminhada pelo Banco do Povo.
Funcionários de outras organizações financeiras que operam em parceria com o Banco do Povo	FOI N.º	2	Indicados pelo Banco do Povo e organizações parceiras e entrevistados conforme as suas disponibilidades/acessibilidade.
Representantes das organizações que constituem a rede do Banco do Povo	ROO N.º	6	Escolhidos (por acessibilidade) entre as organizações parceiras que constituem a rede e entrevistados conforme as suas disponibilidades

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

3. Análise – análise de conteúdo do *corpus* gerado pelas entrevistas:

- 3.1. utilizei a técnica de análise temática ou categorial, de abordagem dedutiva (parto das categorias pré-estabelecidas a partir dos autores-referência do estudo – atores, organizações, representações, processos, resultados) com vistas a descobrir os núcleos de sentido que compõem a comunicação, cuja frequência de aparição significa alguma coisa para o meu objetivo da pesquisa, englobando pré-análise, exploração do material e tratamento dos dados obtidos (BARDIN, 2011).
- 3.2. após a constituição do *corpus*, comprovei as hipóteses de pesquisa (hermenêutica) no sentido de comparar as primeiras impressões aos fatos que me levaram a escolha do Banco do Povo como campo empírico do estudo.
- 3.3. realizei a exploração/sistematização do material coletado, propondo inferências e realizando interpretações, baseadas em meu quadro teórico, com vistas à demonstração lógica das correlações entre os conceitos e o fenômeno estudado.

Quanto ao campo empírico, a base de coleta de dados foi realizada no Banco do Povo⁷ da Prefeitura Municipal de Santa Cruz do Sul, departamento da Secretaria

⁷ Nome fantasia dado à Divisão do Microcrédito e Economia Solidária que possui três funcionários públicos e dois funcionários privados (agentes de instituições de microcrédito).

Municipal do Desenvolvimento, Cultura e Turismo⁸, criado em 13 de janeiro de 2010, como órgão executor do Programa Municipal de Microcrédito e Economia Solidária, assim como no Banrisul, que possui a base de dados das operações financeiras realizadas durante o PGM.

A escolha do Banco do Povo como campo empírico para a realização dessa pesquisa não constituiu uma escolha aleatória. Tampouco foi feita por ter o município apresentado os números de projetos ou valores financiados mais expressivos do PGM, visto que a referida instituição, até agosto de 2017, havia financiado R\$ 5,4 milhões em 1.040 projetos, sendo sua posição a 21.^a no *ranking* das liberações de crédito. (BANRISUL, 2017). Tal delimitação ocorreu a partir de um elenco de fatores combinados, a saber:

- a) constituição de um processo de governança multiatorial público-privado;
- b) por ter dado prosseguimento às suas atividades mesmo após a descontinuidade do PGM (após 2017);
- c) por ter regionalizado a sua atuação e ser o único programa municipal que mantém o apoio direto aos empresários e prefeituras da região;
- d) por servir de modelo institucional para outros municípios do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina;⁹
- e) por ter completado uma década de operações ininterruptas e de reconhecido impacto social.

⁸ A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Cultura e Turismo, tem a seguinte estrutura: **Departamento de Desenvolvimento Econômico:** órgão responsável por formular a política municipal de desenvolvimento socioeconômico por meio de ações de fomento às atividades industriais, comerciais e de serviços, visando à expansão do município e o seu fortalecimento como polo regional; **Departamento de Turismo:** órgão voltado a vários segmentos, com o propósito de ser uma ferramenta estratégica para o desenvolvimento do município, agrupando, em seus projetos especiais, objetivos que vão desde a proposição de políticas de turismo, passando pela organização e execução de programas e eventos, até o desempenho de novas tecnologias, em parcerias com entidades e universidades. **Departamento de Ciência e Tecnologia:** destina-se a desenvolver as atividades de criação e desenvolvimento de novas tecnologias, em parcerias com entidades e universidades. **Escritório de Defesa do Consumidor:** recebe, informa e apura as reclamações de consumidores, procurando resolver o problema, encaminhando e acompanhando as soluções; **Banco do Povo:** busca disponibilizar recursos para concessão de crédito produtivo popular, identificando e desenvolvendo potenciais empreendimentos e viabilizando seus negócios, incentivando e promovendo acesso às linhas de crédito e financiamento existentes nos diversos parceiros do programa. Para isso, o Banco do Povo utiliza a metodologia do Microcrédito Produtivo Orientado, que consiste em gerar microcrédito para os pequenos empreendedores do município, objetivando, além da inclusão bancária, a autossustentabilidade do pequeno empreendedor; **Berçário Industrial:** área constituída de quarenta módulos e demais dependências, cada um com média de 27,77 m². A ocupação dos módulos é determinada por processo administrativo mediante Contrato de Permissão de Uso, nos termos da minuta, conforme a Lei nº 2.949, de 3 de dezembro de 1996. (SANTA CRUZ DO SUL, 2018b).

⁹ Conforme informações coletadas na pesquisa documental exploratória.

Na sequência, no Quadro 2, sintetizo a cartografia do estudo:

Quadro 2 - Cartografia do Estudo: Política de microcrédito sob a óptica da Sociologia da Ação Pública: o caso do Programa Gaúcho de Microcrédito no Banco do Povo de Santa Cruz do Sul (RS)

<p>Objetivo Geral</p>	<p>Descrever e analisar a implementação do Programa Gaúcho de Microcrédito (PGM) a partir dos elementos de ação pública articulados pelo Banco do Povo da Prefeitura Municipal de Santa Cruz do Sul (atores, representações, instituições, processos e resultados).</p>	<p>Metodologia:</p> <p>a) qualitativa (descritiva – interpretativa); b) técnica de coleta de dados, informações e evidências: observação participante; pesquisa documental c) modelo de análise: Pentágono das políticas públicas: atores, representações, instituições, processos e resultados de Lascoumes e Le Galès (2012a, 2012c).</p>	
<p>Principais referenciais teóricos</p>		<p>AMORIM, Simone; BOULLOSA, Rosana; FREY, Klaus; LIPSKY, Michael; LASCOUMES, Pierre; SIMARD, Loius; LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick; NERI, Marcelo; OLLAIK, Leila Giordani; MEDEIROS, Jonann Joslin; RUA, Maria das Graças; RUAS, Claudete et al; SALAMON, Lester M.; SOUZA, Celina; YUNUS, Muhammad.</p>	
<p>Objetivo Específico 1</p>	<p>Apresentar uma cronologia do Programa de Microcrédito em nível nacional, estadual e municipal (Santa Cruz do Sul), identificando suas diretrizes nos dispositivos legais que os nortearam.</p>	<p>Estratégia Investigativa: Pesquisa bibliográfica – construção da plataforma teórica e documental</p> <p>Procedimento Analítico: análise temática dos documentos selecionados/corpus de pesquisa.</p>	<p>Documentos que compõem o corpus de pesquisa:</p> <p>a) atas de reuniões; b) <i>clipping</i> de notícias; c) leis, decretos; d) fotografias; e) termos de cooperação; f) relatórios do período em estudo (prestação de contas); g) evidências dos resultados obtidos pelo trabalho realizado no período em análise (relatórios PGM/Banrisul e Banco do Povo).</p>

<p>Objetivo Específico 2</p>	<p>Analisar o escopo operacional proposto pelo Programa Gaúcho de Microcrédito e a experiência de Santa Cruz do Sul.</p>	<p>Estratégia Investigativa: Pesquisa Documental</p>	<p>Produção de textos-síntese analíticos e de tabelas-síntese comparativas, apresentando os resultados do PGM, do Banco do Povo e demais instituições de microcrédito que operaram no mesmo período/região em estudo.</p>
<p>Objetivo Específico 3</p>	<p>Descrever os elementos de ação pública aplicados sob a óptica dos <i>street-level bureaucrats</i> (agentes de desenvolvimento e de crédito).</p>	<p>Estratégia Investigativa: Pesquisa Exploratória (documental) e entrevista com roteiro aberto com os representantes: do Executivo Municipal de Santa Cruz do Sul e municípios atendidos pelo Banco do Povo; funcionários de instituições financeiras parceiras; representantes das outras organizações que constituem a rede.</p> <p>Procedimento Analítico: análise temática.</p> <p>Descrição Analítica: estudo aprofundado do material orientado pelo referencial teórico. Análise dos vértices do pentágono da política (atores, representações, instituições, processos e resultados).</p> <p>Categorias de Análise: atores, organizações, representações, processos, resultados.</p>	<p>Questões da entrevista com os servidores e agentes de crédito do Banco do Povo (SBP N.º):</p> <ol style="list-style-type: none"> quais são as tarefas sob sua responsabilidade no que tange à política de microcrédito local qual a concepção de microcrédito que orienta o trabalho do Banco do Povo? quais são os objetivos do Banco do Povo? o que você acha de o microcrédito ser uma política pública? Quais as diferenças que isso proporciona? quais as principais diretrizes e normas a serem observadas na concessão de crédito? quem são os atores/representações (organizações públicas e privadas envolvidas? Quais seus papéis na política de microcrédito em SCS? como se dá a relação / participação públicas (Prefeituras, Secretarias, Câmara de Vereadores) em relação ao Banco do Povo? como se dá a relação / participação das outras instituições não públicas, dos outros municípios atendidos, em relação do Banco do Povo? como se dá o (s) processo/fluxo (s) de trabalho do microcrédito em SCS? (Quais os instrumentos que regulam como os atores sociais, instituições e políticos, interagem? (Estruturas normativas ou de interpretação (leis, manuais, cartilhas) de como se

			<p>dão as representações coletivas ou individuais; paradigmas – padrões estabelecidos, método de trabalho, modelo de ação – cultura; outros? Quais?);</p> <p>j) considerando-se os objetivos pré-estabelecidos, você considera que os objetivos da política foram atingidos (inclusão financeira, inadimplência...)? Fundamente sua resposta.</p> <p>k) como foi a relação com o PGM e do Governo do Estado (Barrisul e Sesampe) qual a influência do Programa em relação ao Banco do Povo.</p> <p>l) no seu entender, quais os motivos que fizeram com que o Banco do Povo tenha dado continuidade aos seus trabalhos após o fim do PGM?</p> <p>m) as diferentes orientações políticas dos sucessivos núcleos de governo afetaram a atuação do Banco do Povo? Como?</p> <p>n) quais são os diferenciais que o Banco do Povo apresenta em relação aos outros programas de apoio ao micro e pequenos empresários / produtores rurais que você conheceu?</p> <p>O tópico-guia para as entrevistas que representavam o primeiro escalão do Executivo Municipal de Santa Cruz do Sul, estava relacionado aos aspectos estratégicos, entre eles estavam (REM N.º): a criação da política; a importância do microcrédito; aspecto político e socioeconômico; a sucessão e a manutenção da política; o papel do Banco do Povo e a sua relevância para a Prefeitura e a região; sobre a atuação regional; a atuação dos funcionários do Banco do Povo; entre outros.</p> <p>Questões da entrevista com os servidores das prefeituras da região que tiveram ou ainda mantêm relação com o Banco do Povo (SPR N.º):</p>
--	--	--	---

			<p>a) quem são os atores/representações (organizações) públicas e privadas envolvidas? Quais seus papéis na política de microcrédito no seu município, como se efetivam as mobilizações/coalizões?</p> <p>b) qual a relação da Prefeitura ou Secretaria com o Banco do Povo de Santa Cruz do Sul?</p> <p>c) quais as principais diretrizes e normas que orientam essa relação?</p> <p>d) qual a sua opinião sobre a disposição da Prefeitura de Santa Cruz do Sul em disponibilizar esse serviço para os empreendedores do seu município?</p> <p>e) na sua opinião o Banco do Povo traz algum benefício para o seu município?</p> <p>f) o que mais lhe chama a atenção nesse trabalho desenvolvido pelo Banco do Povo?</p> <p>Questões da entrevista com os funcionários de outras instituições financeiras que mantêm relação com o Banco do Povo (FOI_N.º):</p> <p>a) quem são os atores/representações (organizações) públicas e privadas envolvidas? Quais seus papéis na política de microcrédito no seu município, como se efetivam as mobilizações/coalizões?</p> <p>b) qual a relação da sua instituição com o Banco do Povo de Santa Cruz do Sul?</p> <p>c) quais as principais diretrizes e normas que orientam essa relação?</p> <p>d) quais os efeitos/resultados pela cooperação?</p>
--	--	--	--

			<p>Questões da entrevista com os servidores das Secretarias da Prefeitura de Santa Cruz do Sul que mantêm relação com o Banco do Povo (SSP N.º):</p> <ol style="list-style-type: none"> qual a relação da sua secretaria e de sua atuação com o Banco do Povo e como ela se efetiva? na sua opinião, qual o aspecto mais relevante que o Banco do Povo apresenta? <p>Questões da entrevista com os representantes de outras organizações que mantêm relação com o Banco do Povo (FOO N.º):</p> <ol style="list-style-type: none"> qual a relação da sua organização com o Banco do Povo de Santa Cruz do Sul e como ela se efetiva? surgiram outras relações ou atividades a partir do ingresso da sua organização no Banco do Povo? na sua opinião, qual o aspecto mais relevante que o Banco do Povo de Santa Cruz do Sul apresenta? <p>Interpretação inferencial:</p> <ol style="list-style-type: none"> produção de textos-síntese comparativos e quadros, com seleção de trechos significativos das falas dos entrevistados/participantes e da análise dos documentos estudados; produção de texto-síntese e interpretativo, para subsidiar a produção dos textos finais.
--	--	--	---

Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

3 SOCIOLOGIA DA AÇÃO PÚBLICA

A Sociologia da Ação Pública na concepção apresentada por Pierre Lascoumes e Patrick Le Galès (2012a, 2012c) sobrealça as relações de poder que se estabelecem antes, durante e depois da implementação da política pública. Segundo Lascoumes e Le Galès (2012a, p. 39):

A sociologia da ação pública é ainda uma sociologia política que se interessa pela articulação das regulações sociais e políticas, pelos conflitos, recursos financeiros, atividades políticas e pelas questões de legitimidade dos atores, sobretudo dos servidores públicos, dos governos e dos governantes. Por fim, essa disciplina busca, na sociologia das ciências e das técnicas, o aporte teórico sobre as tecnologias (estatísticas, índices, mapas) e outras ferramentas de gestão (instrumentos orçamentários, sistemas de informação).

Busca, por conseguinte, desvelar a noção de voluntarismo político e de um Estado homogêneo e imparcial e, de outro lado, propõe-se a investigar os atores envolvidos (estatais e não estatais), os processos políticos caóticos e conflituosos e as consequências, previstas e circunstanciais, ao longo da condução das ações públicas (formulação, implementação, controle social e avaliação).

Sob a óptica dada pela contemporânea remodelação estatal, a perspectiva mais centralizada nas políticas públicas (estado-centrista), está dando lugar à sociologia política da ação pública (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012c). Principalmente, “levando em conta a grande diversidade de atores, essa disciplina precisa dar a devida importância à dimensão política, assim como, interrogar-se sobre a recomposição do Estado”. (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a, p. 49-50). Ainda, escrevem os autores, a sociologia da ação pública afastou-se das visões hierárquicas, racionais e estatais, mas ela não propõe que se deve remover tais dimensões, mas, sim, trabalhar nas articulações entre a regulação social e a regulação política. “Entre o que é governado pelas políticas públicas e o que não é”. (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012c, p. 16, tradução nossa).

Constitui questão fulcral para a compreensão da Sociologia da Ação Pública contextualizar as concepções de política pública e ação pública que orientam o estudo em curso. Como definição corrente, política pública pressupõe a ação protagonizada por uma autoridade pública, isolada ou conjuntamente com atores privados ou terceiro setor, com vistas ao atendimento de demandas, à regulação, à intervenção, à proteção ou à promoção de direitos e à resolução/mediação de conflitos em

determinada sociedade. A acepção de ação pública, diferentemente de política pública, aplica-se além da centralidade da administração estatal. Constitui-se de articulações coletivas que participam da criação de determinada ordem social e política, da direção da sociedade, da regulação de suas tensões e resolução de conflitos, da integração dos grupos.

No que lhe concerne, a ação pública refere-se ao espaço sociopolítico (arenas de disputa/negociações) construído por técnicas, instrumentos/instituições sociais, finalidades, conteúdos que considera os múltiplos atores, suas formas de articulação e mobilização, com vistas a resolver problemas públicos vigentes (cogoverno). Destarte, a ação pública considera o policentrismo, a circularidade, a multiplicidade e a interdependência entre atores estatais e não estatais em que o processo decisório é plural. Nessa conjuntura, a sociologia da ação pública refere-se à dinâmica horizontalizada de multiatores, reciprocamente implicados.

3.1 POLÍTICA E AÇÃO PÚBLICAS: FUNDAMENTOS CONCEITUAIS

As políticas públicas conformam um campo do conhecimento interdisciplinar que envolve diversos olhares, teorias, conceitos, modelos e perspectivas. (MELO, 1999; RUA, 1998; SOUZA, 2003b). É um campo extremamente dinâmico, onde são explicitadas a diferenciação social, a diversidade de ideias, as relações de poder, o conflito de interesses. Esse campo tem por consequência dos seus processos viabilizar a possibilidade da resolução pacífica de possíveis conflitos, oriundos de antagonismos em relação aos bens públicos (RUA, 1998). Por meio das políticas públicas, atores e seus vínculos com as elites, grupos organizados, instituições, e problemas públicos, é possível depreender o social e produzir conhecimentos e experimentações. (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a). Complementam Amorim e Boullosa (2013, p. 59) que as políticas públicas “entendidas como construtos sociais e analíticos, podem ser compreendidas como ação complexa, multiatorial, para tratamento de um problema público, por meio de instrumentos ativados por diferentes sujeitos numa arena de *policy*”.

Apresenta-se na necessidade de “avançar para a chamada segunda geração, que deve seguir na direção do desenvolvimento de tipologias analíticas, e concentrar

esforços no sentido de identificar as variáveis que causam impactos sobre os resultados das políticas públicas”. (SOUZA, 2003a, p. 17). Ainda há que compreender a política pública a partir dos seus implementadores (*street-level bureaucrats*), pois são eles que realizam as políticas e que poderão alinhá-las aos fins públicos. (LIPSKY, 2019).

Sua análise é constituída por um variado campo interdisciplinar de ciências sociais básicas e aplicadas, que disponibiliza os fundamentos teóricos e metodológicos para tal. Ao ocupar-se da ação dos governos, os pesquisadores inferem que essa ação – e o que a motiva – ultrapassa os limites do Estado e da esfera política. Assim, o foco dos estudos recai sobre as relações entre o Estado e a sociedade, em que a contribuição da sociologia para o campo das políticas públicas pode ser ainda maior. (CORTES; LIMA, 2012).

Nesse cenário, as atividades das organizações políticas, o Estado e a ação pública, suas formas de governo e as conjunturas democráticas são objeto de estudo de uma gama de profissionais (administradores, juristas, cientistas políticos, antropólogos, sociólogos, dentre outros). No entanto, nenhum deles detém a exclusividade desse campo, visto que assumir uma abordagem sociológica, sem descartar as contribuições das demais áreas, é compreender que a política pública se apresenta como um conjunto de atividades sociais, reconhecidamente especializadas, mas inseparáveis das relações, práticas e crenças que estruturam as relações sociais. (LAGROYE; FRANÇOIS; SAWICKI, 2012).

Para Lascoumes e Le Galès (2012a, p. 37), “Hoje as sociedades passam por profundas transformações. Fecha-se o ciclo do Estado, e o capitalismo se impõe sobre as mais diferentes formas em todas as partes do Planeta [...], adaptando as formas de regulação ou inventando seus próprios modelos”.

Assim, diante das complexas relações entre a sociedade e o Estado, a reflexibilidade sociológica constituiu um campo de conhecimento que também possibilitou o estudo das políticas públicas em um sentido mais abrangente, que compreende novos elementos, por exemplo, os cinco propostos pela sociologia da ação pública: os atores (seus interesses e estratégias), suas representações (valores, símbolos e ideias), as instituições (normas, delimitação das ações e interações de atores), seus processos (formas de mobilização, dinâmicas de troca e conflitos) e os resultados (efeitos produzidos). (LASCOURMES; LE GALÈS, 2012a, 2012c).

Embora sejam múltiplas as perspectivas epistemológicas e teóricas que a sociologia contemporânea nos possibilita, elegi na presente tese o estudo das relações entre a sociedade e o Estado, em conformidade com a concepção cêntrica do neoinstitucionalismo sociológico¹⁰ que, segundo Miller e Banaszak-Holl (2005), fundamenta-se na influência da cultura na construção das organizações, nos imperativos cognitivos e comportamentais dos atores, na interação com o ambiente em que estão estabelecidas e conseqüentes influências na implementação de uma política pública. Com tal perspectiva, observo, conforme escrevem Lascoumes e Le Galès (2012a, p. 37), que, ao analisar as políticas públicas, também poderei contribuir “para a compreensão das mudanças das sociedades contemporâneas e de sua regulação”.

Nessa lógica, observei que a diferenciação social é uma das características preponderantes das sociedades contemporâneas; os distintos atributos, interesses, ideias, valores e anseios proporcionam desempenhos sociais complexos e, frequentemente, antagônicos. Nesse contexto, para que a sociedade possa sobreviver, existem duas formas de administrar esses desempenhos incompatíveis: a *coerção* e a *política*. Embora, na tentativa de processar demandas, a política possa trazer como alternativa a coerção, seu conceito consiste no conjunto de processos, institucionais ou informais, “que expressam as relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos”. (RUA, 1998, p. 1).

Quando tais procedimentos são executados pelo sistema político de um país, estado ou município, revestidos da autoridade do poder público, os quais envolvem diversas ações eleitas estrategicamente para efetivar decisões tomadas visando à solução de problemas, refiro-me a uma política pública, de governos em ação. (FREY, 2000; RUA, 1998; SOUZA, 2003a). Portanto, ao tratar de política pública, estou tratando da ação designada por uma autoridade pública, isoladamente ou em parceria, para lidar com situações admitidas como problemáticas, que compreendem tanto a tomada de decisão quanto a implementação. São ações coletivas que constituem uma ordem social e política, com vistas à regulação social, à integração de grupos e à

¹⁰ Entendo que não cabe, nos limites estipulados para a presente tese, o aprofundamento em relação ao debate conceitual sobre a abordagem institucional ou neoinstitucional. Introduzi os conceitos como forma de posicionar a obra referência deste trabalho e sua relação com a sociologia e em que campo ela está posicionada no que se refere à análise das políticas públicas.

resolução de conflitos, em uma determinada sociedade. (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012c).

Outro conceito de que me valho é o lançado por Celina Souza (2006, p. 26), o qual resume política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e ou analisar essa ação (como variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (como variável dependente).

Assim, políticas públicas, como é o caso do Banco do Povo de Santa Cruz do Sul e seu arranjo institucional híbrido¹¹, envolvem atividades políticas, as quais têm em sua natureza a interconexão e a intersubjetividade (BHATTA, 2003), podendo expressar demandas e reivindicações de participação no sistema político; ou ainda solicitações de controle, informação ou estabelecimento de normas para atores públicos e privados.

Ressalto que essas atividades políticas são exercidas por agentes detentores de mandato, burocratas, empresários, trabalhadores, organizações nacionais e internacionais, governos de países e atores transnacionalizados. No que tange aos chamados “burocratas de nível de rua” (burocratas de linha de frente ou burocratas das esquinas), refere-se aos agentes estatais que prestam seus serviços diretamente ao usuário-cidadão, ou ainda, que monitoram serviços prestados por terceiros, constituindo-se em uma das principais interfaces do Estado com os cidadãos. (LIPSKY, 1969, 1999; HAM e HILL, 1984; OLIVEIRA, 2012). São policiais, assistentes sociais, enfermeiros, agentes de fiscalização, médicos, agentes de saúde, professores, juízes, por exemplo, implementadores das políticas públicas em seu nível operacional¹².

Todos esses agentes constituem grupos de pressão, competem pela hegemonia da política, encaminham demandas e tentam influenciar na sua concretude e no estabelecimento de ações, que, conforme seu desenho, contribuirão para o enfrentamento ou agravamento do objeto tratado, de acordo com poder político das forças que atuarem sobre o objeto. (RUA, 1998; SOUZA, 2003a). Tais agentes não agem somente por determinações próprias, mas estão sujeitos a decisões

¹¹ Um arranjo institucional híbrido constitui-se em uma atuação público-privada em que o Estado assume o papel de centro estratégico. Trata-se de uma concertação necessária quando se deseja uma transformação econômica com participação de agentes privados. (FIANI, 2014).

¹² O que os caracteriza como atores estratégicos para a compreensão da realidade das políticas públicas atualmente, objeto de aprofundamento na seção 2.4.

tomadas em outros níveis de poder, que terão impacto direto sobre suas ações cotidianas.

Sendo assim, Harvey (2004b, p. 43) pontua que o poder político “é sempre constituído por alguma condição instável de coerções, emulações e exercícios da liderança mediante o desenvolvimento de consentimento”, efetivados na capacidade de produção, na potência militar e no dinheiro. Afirma o autor que o Estado é determinante no processo capitalista e de acumulação, pois viabiliza, por meio do uso de instrumentos, o cenário perfeito: das garantias dos contratos, das instituições de mercado, das estruturas legais de regulação, mediando e arbitrando conflitos de classes. Ou seja, o poder e as pressões das instituições e corporações influenciam e direcionam a dinâmica do capitalismo, fazendo como que a materialização da acumulação capitalista seja sustentada por meio das “atividades que pertencem ao domínio do núcleo estratégico do Estado: a legislação, a regulação, a fiscalização, o fomento e a formulação de políticas públicas”. (PAULA, 2005, p. 38).

Nessa conjuntura, Lascoumes e Le Galès (2012a, p. 32) definem as políticas públicas como “ações coletivas que participam da criação de determinada ordem social e política, da direção da sociedade, da regulação das suas tensões, da integração dos grupos e da resolução de conflitos”. Logo, as políticas públicas são determinadas e executadas em termos históricos: seus padrões de concepção, financiamento, efetivação e natureza de problemas que buscaram enfrentar. São, ainda, delineadas de acordo com as forças sociais hegemônicas. São definidas como intervenções estatais, em um contexto de direitos, interações, exigências e imposições, por uma série de atores diversos, com interesses específicos e, geralmente, antagônicos.

Nas sociedades atuais todos os cidadãos, em maior ou menor grau, são usuários ou são impactados por políticas públicas. No Brasil, seus conceitos ou termos a elas relacionados são parte da linguagem dos governos, partidos políticos, organizações, movimentos sociais e da mídia nos últimos trinta anos (TEIXEIRA, 2001; PEREIRA, 2012; GIOVANNI; NOGUEIRA, 2015), mesmo que de forma polissêmica.

Um problema torna-se público desde que os atores sociais expressem que algo deverá ser realizado para transformar determinada condição, e converte-se em político a partir do momento em que essa transformação, por meio de uma intervenção, é vista como responsabilidade do Estado. (LASCOUMES; LE GALÈS,

2012a). Essa intervenção no cotidiano coletivo dá-se por meio de transformações políticas, econômicas e tecnológicas, ingerência nos sistemas de proteção social e no funcionamento do mercado do emprego, por exemplo.

Tal intervenção é reivindicada de forma planejada, a partir das décadas finais do século XX, na vigência dos direitos, da cidadania e com a participação comunitária na formulação da agenda pública. Reivindicações essas distantes da visão tecnicista de uma intervenção governamental em áreas problemáticas, pois o desencadeamento e a consecução de uma ação do poder público terão de ser precedidos de reflexão que envolva sua natureza social, cultural, política e econômica. Ou seja, definindo o processo pelo qual o poder em sociedades democráticas deverá ser exercido, conforme ressaltam Giovanni e Nogueira:

As políticas públicas são um tipo específico de ação política. Em termos ideais, são manifestações avançadas da racionalidade dialógica e democrática que tipifica o mundo moderno, contrastando, nesse particular, outras formas e estruturas. Podem conviver com essas outras formas e estruturas. Podem conviver com essas outras formas e até mesmo combinarem-se com elas, mas são algo particular, dotado de lógica própria. (GIOVANNI; NOGUEIRA, 2015, p. 19).

Políticas públicas, segundo Pereira (2012), são ações efetivadas pelos governos, com ou sem participação da sociedade, que concretizam direitos humanos coletivos ou direitos sociais garantidos em lei. Constituem um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter e ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para sua consecução. Objetivamente, são políticas estatais, de regulação, intervenção, proteção ou promoção, na sociedade. Conforme Silva (2001), as políticas públicas são formas de regulação e intervenção social, e suas dinâmicas e articulações resultam em transformações socioculturais, políticas e econômicas da sociedade.

Para Teixeira (2001, p. 2) as políticas públicas configuram-se em “[...] princípios de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado”. Resultam de um processo político dinâmico – negociações, pressões, mobilizações, alianças e coalizões de interesses – que envolve a proposta, as discussões, as eventuais concessões, a aprovação, a implementação e a avaliação das ações de governo,

tendo a participação social e a descentralização como as principais bandeiras do processo.

Como premissas, tem-se a ampliação da participação dos agentes no ciclo da política pública, a maior transparência e publicização das ações governamentais e, por conseguinte, uma maior participação, definição da agenda política e controle social. Algumas vertentes do ciclo da política pública concentram-se nos atores do processo decisório, outras no processo em si, conforme ratifica Souza:

Esta tipologia vê a política pública como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado. [...] Esta abordagem enfatiza sobretudo a definição de agenda (*agenda setting*) e pergunta porque algumas questões entram na agenda política, enquanto outras são ignoradas. Algumas vertentes do ciclo da política pública focalizam mais os participantes do processo decisório, e outras, o processo de formulação da política pública. Cada participante e cada processo podem atuar como um incentivo ou como um ponto de veto". (SOUZA, C. 2006, p. 29).

Esse processo de participação, de articulação da sociedade civil no ciclo das políticas públicas é parte da implantação de uma dinâmica de governança que transforma o Estado em arena política do processo decisório. Essa participação tanto é apresentada como uma resposta ao Estado-providência, quanto como o (re)surgimento da democracia participativa sob múltiplas formas de representação política. Esse princípio participativo é corroborado por uma gama heterogênea de atores como, por exemplo, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird), Organização das Nações Unidas (ONU), União Europeia (EU), Fórum Social Mundial (FSM), entre outros (MILANI, 2008). Essa participação, segundo Teixeira (2001), pode ter várias dimensões: pedagógica, para o empoderamento político; como monitoramento social da gestão pública; de forma simbólica, no sentido de participar da construção; e como conquista política, de direitos, pois políticas públicas podem ser distributivas.

A questão é que essa abertura das instituições políticas para os atores da sociedade civil participarem do ciclo deliberativo da política e da consequente coparticipação na responsabilidade pela decisão, também envolve a busca do consenso dos participantes. Nesse sentido, como parâmetro a ser atingido no transcurso, visando à participação democrática e ao referido consenso, Habermas (2007, p. 60) aponta quatro particularidades indispensáveis:

(a) ninguém que possa dar uma contribuição relevante pode ser excluído da participação; (b) a todos se dará a mesma chance de dar contribuições; (c) os participantes devem pensar aquilo que dizem; (d) a comunicação deve ser isenta de coações internas ou externas, de tal forma que os posicionamentos de “sim” e de “não” ante reivindicações de validação criticáveis sejam motivados tão-somente pela força de convencimento das melhores razões.

Logo, a solução para atingir o consenso seria sempre a negociação. No entanto, é notório que grupos exercem pressões em defesa de seus interesses na esfera governamental, no sentido de preservar seus benefícios, pois visam à maximização da utilidade. Mas trazer benefícios, mesmo para os grupos minoritários, por meio do consenso negociado, é de suma importância, “[...] por isso, a regra da maioria, a despeito de sua importância, é mitigada para que negociações possam existir. A eficiência de escolha depende desta forma de consenso”. (KANAYAMA, 2012, p.149). Sendo assim, para possibilitar essa eficiência é preciso que, nas definições de agenda, na identificação de alternativas, na avaliação das opções, na seleção das opções, na implementação, no monitoramento e avaliação, em cada uma das etapas do ciclo das políticas públicas, haja o pressuposto de exercício cidadão e de representatividade. (VAN METER; VAN HORN, 1975).

Uma vez que a eleição de prioridades sociais é o objeto de discussões antagônicas entre atores e interesses, revestem-se de suma importância as lógicas de agregação social e dos recursos legítimos de mobilização. (LASCOURMES; LE GALÈS, 2012a). Consequentemente, essas prioridades estão também relacionadas aos direitos sociais, concretizados pelo Estado (mediante leis, programas, linhas de financiamento, entre outros), que definem ações e atividades e, em geral, envolvem alocação de recursos públicos, diretamente, por delegação ou por intermédio de renúncia fiscal (isenções). Essas práticas, no Ocidente, acentuadas a partir do Pós-Guerra com as mediações entre o capital e o trabalho, consolidaram o papel do Estado como o ente receptivo às demandas e à participação social, e como o ente que detém a capacidade de responder às necessidades e reivindicações da sociedade.

Nesse período, as ações governamentais, influenciadas pelas dicotômicas relações entre socialistas e capitalistas, pelas consolidações das democracias ocidentais, pelas crescentes participações partidárias, sindicais e dos movimentos sociais, resultaram na ampliação da presença do Estado, na forma de oferta de serviços e sistemas de proteção social e de intervenção no funcionamento do mercado do emprego. Tais ações também abrangeram um conjunto de políticas que garantiram

a geração dos postos de trabalho necessários para absorver o crescimento da população ativa economicamente. (SOUZA, C., 2006; PEREIRA, 2012; MORETTO, 2015).

Com essas bases, que precisei compreender melhor por intermédio da revisão da literatura, formou-se o campo das políticas de geração de trabalho e renda, composto por políticas de microcrédito produtivo e orientado, que dizem respeito às ações do Estado por meio de políticas econômicas, ciência e tecnologia, proteção social e desenvolvimento socioeconômico, relacionadas às demandas ou às reivindicações sociais, conduzidas por trabalhadores ou desempregados, produtores ou prestadores de serviços. Elas envolverão oferta, geração e qualidade dos postos de trabalho, geralmente alternativas, que viabilizem a implementação de negócios (autoemprego individual ou coletivo); a correção de desequilíbrios ou o melhoramento do acesso ao mercado ou outras formas de transação; a qualificação, a formação profissional ou para a gestão de empreendimentos; o estímulo à formalização de negócios, à normatização das relações de trabalho e renda; em suma, políticas que possibilitem a administração pelo Estado. (POCHMANN, 2002, 2006, 2012; MORETTO, 2015).

Uma breve retrospectiva demonstra que a relevância dessas relações e as preocupações mais amplas com as políticas relacionadas ao emprego ou a geração de trabalho e renda iniciaram nos países industrializados a partir das demissões em massa na grande crise mundial no final da década de 1930. Nessa época, essas políticas públicas começam a marcar sua importância como resposta às crises do capitalismo; da mesma forma, ocorreu no final da década de 1970, com crise econômica em alguma medida semelhante.

O processo de globalização, a partir dos anos 1980, sob o impulso e o comando do capital, resultou na incorporação das regiões do mundo sob condições heteronômicas, injustas e desiguais, constituindo estados nacionais que vivem crises de legitimidade e sem força política para planejar, regular ou dirigir. Estados enfraquecidos de sua capacidade de coordenação e direcionamento, suscetíveis às influências externas e sem capacidade de operar com efetividade de forma estável.

Moraes (2002) apresenta a narrativa neoliberal que alicerça a hegemonia do mercado como matriz da riqueza, da eficiência e da justiça (em detrimento do Estado de Bem-Estar Social): os custos constantes (e tendencialmente insuportáveis) das políticas sociais e seus impactos sobre os fundos públicos (inflação, endividamento);

os efeitos deletérios dessas políticas sobre valores, comportamentos de indivíduos, grupos sociais e empresas; os resultados desastrosos, sobre o processo decisório e sobre as instituições democráticas, da maquinaria política exigida pela implementação desses programas de ajuste estrutural.

3.2 O NEOLIBERALISMO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA NOVA RACIONALIDADE SOB A LÓGICA MULTIATORIAL

As justificativas ideológicas (apresentadas na seção anterior) promoveram a combinação de duas correntes ideológicas: o fundamentalismo de mercado e o conservadorismo, que entendem a intervenção da autoridade pública sobre iniciativas privadas como intrusão indevida, uma verdadeira distorção que afeta o progresso e a competitividade dos atores. As críticas estendem-se aos servidores públicos (que seriam despóticos e inefetivos), à democracia representativa (incriminada pela suposta ingovernabilidade, corrupção e alto endividamento), propondo-se um enfoque gerencial, profissionalizado e “despolitizado” para o Estado, voltado para o “cliente”, para “resultados”, para um discurso de “eficiência” e “qualidade”, orientado por uma ideia reguladora: a privatização. (MORAES, 2002).

Nesse prisma, emanam as normatizações conservadoras aliadas ao projeto societário neoliberal propulsor do crescimento econômico, imbricadas nas políticas públicas, as quais não representam os anseios da classe trabalhadora e culminam com a redução de investimentos no âmbito social (revelando-se como meros mecanismos de distribuição de renda). Essa realidade, entre outras perdas para os trabalhadores, condicionou a adoção de políticas públicas de geração de trabalho e renda não mais baseadas na segurança do pleno emprego, mas na tentativa da participação da maioria, mesmo que em condições precárias. (TEIXEIRA, 2002; GIOVANNI; NOGUEIRA, 2015).

Abreu (2019, p. 5) sintetiza:

O neoliberalismo traz, pois, uma nova forma de estruturar as políticas públicas e sociais em uma perspectiva que sua condição dirigente se mantenha, embora alterando os elementos do consenso de classes. Isso se deu no plano interno dos Estados nacionais mundializados pela financeirização, bem como nas relações entre países e blocos de poder econômico-político.

Tais relações, mais recentemente, alcançaram ainda maior relevância com o evento da crise de 2008. Assim como nas crises antecedentes, o desemprego e suas consequências causam repercussões sociais profundas, tanto nos países centrais quanto nos países periféricos. (SERRA, 2010). Em ambos os casos, os governos foram chamados a apresentar soluções, as quais, segundo Celina Souza (2006, p. 25):

[...] não são fáceis nem claras ou consensuais. Elas dependem de muitos fatores externos e internos. No entanto o desenho das políticas públicas e as regras que regem suas decisões, elaboração e implementação, também influenciam os resultados dos conflitos inerentes às decisões sobre política pública.

[...] As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. Tal é também a razão pela qual pesquisadores de tantas disciplinas – economia, ciência política, sociologia, antropologia, geografia, planejamento, gestão e ciências sociais aplicadas – partilham um interesse comum na área e têm contribuído para avanços teóricos e empíricos.

Em vista disso, o crescimento das políticas públicas na realidade das sociedades foi um produto da ampliação da ação do Estado em resposta às exigências exercidas por essa sociedade. No entanto, a partir das últimas décadas do século XX, em mais um dos seus ciclos de expansão, o capitalismo iniciou um movimento de globalização, com a formação de um mercado capitalista global, com avanços tecnológicos e com o desenvolvimento de sistemas de informações e comunicação que proporcionaram a conectividade global. Esse movimento passa a condicionar as diferentes culturas e a produzir muitos efeitos políticos, sociais e econômicos. (GIOVANNI; NOGUEIRA, 2015).

Nesse cenário, o modelo de políticas públicas conduzidas com exclusividade pelo Estado não encontra mais justificativa diante das múltiplas interações entre atores públicos, privados, corporações globais, ONGs, agências multilaterais, instituições financeiras, os quais poderão condicionar tanto as estratégias, quanto os projetos e seus resultados, ou seja, há uma multiplicidade de níveis de ação espacial (global, nacional, estadual, regional, municipal e local), a multiplicação dos agentes de influência são globais, e a mundialização concorrem para inserir nas políticas públicas mecanismos de mercado, métodos de gestão, parceria público-privadas e privatizações. (LASCOURMES; LE GALÈS, 2012a).

Esse conjunto de interações resultantes desse fenômeno contemporâneo constitui uma perspectiva distinta, a “ação pública”, expressão mais adequada que a usual “políticas públicas”, pois, diversamente deste, que é resultado de uma intervenção do Estado, “a ação pública se aplica não só à atuação da administração estatal, mas também de outros atores públicos ou privados, originários da sociedade civil, que agem conjuntamente em busca de objetivos comuns, sobretudo a efetivação dos direitos sociais”. (LASCOUTES; LE GALÈS, 2012a, p. 13). Ou seja, a perspectiva da ação pública considera os múltiplos atores, suas formas de mobilização e articulação com o intuito de resolver um problema público estabelecido em um espaço sociopolítico construído tanto para técnicas e instrumentos como para finalidades e conteúdos. (LASCOUTES; LE GALÈS, 2012a).

No entender de Lascoumes e Le Galès (2012a), sociólogos e cientistas políticos apresentam propostas contrastantes, mas que concordam com o propósito essencial das análises das políticas públicas. Para as Ciências Políticas, com referência às perspectivas políticas e sociológicas, as políticas públicas são elementos de análise secundária sobre a política; são estudadas com ênfase na distribuição do Estado e dos conflitos entre os atores e esse, ou por meio do voluntarismo dos políticos que agem sob objetivos e valores para transformar a sociedade pela regulação do Estado, o que caracteriza uma perspectiva “de cima para baixo” (*top down*), de configuração hierárquica dos atores públicos. Já a perspectiva dos sociólogos analisa os inter-relacionamentos, a constituição dos grupos, as regras e conflitos. É uma sociologia de ação coletiva interessada nos fatores de transformação, nos movimentos sociais, nas organizações. Fundamenta-se nas interações e trocas entre os atores individuais e coletivos. É uma perspectiva “de baixo para cima” (*bottom up*), prioriza os intercâmbios entre os múltiplos atores no contexto que produz a política.

As ações públicas constituem-se, segundo Thoenig (1997, p. 28, tradução nossa), na “maneira como uma sociedade constrói e qualifica problemas coletivos e elabora respostas, conteúdos e processos para abordá-los”. Por fim, Lagroye; François e Sawicki (2012) complementam que são decorrências derivadas das interações entre instituições, entre os atores destas e os atores sociais interessados e impactados pelas decisões políticas.

Para Lascoumes e Le Galès (2012a), existem três rupturas decisivas na análise das políticas públicas. A primeira é a ruptura com a vontade política, com o fascínio

para com os atores políticos, as elites burocráticas, os jogos partidários e nas decisões justificadas pelo bem comum. São inúmeros os exemplos de decisões dos políticos ou das elites burocráticas que não produzem efeito, o voluntarismo político é geralmente uma dissimulação que apenas manifesta a impotência do Estado.

A segunda ruptura é com a singularidade do Estado, pois a ideia de Estado homogêneo, neutro ou isento foi superada por estudos que evidenciam a diversidade dos grupos e estratégias no âmago do Estado. Este possui a sua clientela e não está acima dos interesses privados (materiais e simbólicos), e reflete nas políticas públicas os resultados das pressões exercidas por esses grupos de interesses.

Por fim, a terceira, a ruptura com o fetichismo da decisão mais ou menos racional, de não analisarmos as políticas públicas com base nas escolhas políticas ou com base em uma análise de custo-benefício, mas na sua integralidade, nos processos contraditórios, nas consequências imprevistas, nas oportunidades desperdiçadas, nos bastidores, nos atores ocultos que são tão importantes quanto o que é explícito nesse momento emblemático da ação coletiva. (LASCOURMES; LE GALÈS, 2012a, 2012c).

Já em relação à regulação social e política, Lascoumes e Le Galès (2012a, p. 52) escrevem que “ao propor uma sociologia política da ação pública não estamos afirmando que a sociedade é forçosamente estruturada pelo elemento político, mas que ela o é em parte – notadamente pela via das políticas públicas”. Isto é, a ação pública tem como aspecto principal promover a interação entre autoridades públicas e os atores sociais, ela subvenciona as mudanças sociais, contribui para a resolução de conflitos e a harmonização de grupos com interesses conflitantes. No entanto, ela também tem por objetivo a divisão de recursos e a equalização de desigualdades.

3.3 AS AÇÕES PÚBLICAS ABORDADAS A PARTIR DE SEUS ELEMENTOS¹³

O que significa conhecer as políticas públicas sob o prisma da ação pública e essas a partir de seus elementos? Como vimos anteriormente, a ação pública redimensiona o espaço (arenas de disputas e negociações) e amplia o universo de intervenientes implicados na política pública. Assim, o conceito de ação pública

¹³ Tendo por referência o modelo de análise proposto por Lascoumes e Le Galès, denominado pentágono das políticas públicas (atores, representações, instituições, processos, resultados).

promove uma ruptura da visão cêntrica, hierarquizada, linear e verticalizada dos processos de governo, substituindo-a por princípios de policentrismo, circularidade e horizontalidade, multiplicidade e interdependência das interações entre atores estatais e não estatais. Posto de uma outra forma, a ação pública remete a uma complexa teia de relações que decorre em vários planos: no seio dos atores coletivos, entre atores políticos em torno de questões políticas específicas, entre atores locais, nacionais e supranacionais, e entre atores e políticas de diferentes setores da vida social. (HASSENTEUFEL, 2008). Sob tal perspectiva, adotarei a expressão ação pública como ações de cogoverno, onde quem protagoniza são os que se atuam nos fluxos e processos em curso, cujo transcurso decisório torna-se plural a partir de sua interação num espaço sociopolítico com regras e dinâmicas pré-estabelecidas.

Na continuidade, para lastrear o estudo, faz-se mister a compreensão dos instrumentos de ação pública, suas tipologias e processos de escolha. Para Lascoumes e Le Galès (2012a, p. 200), “Um instrumento de ação pública constitui um dispositivo simultaneamente técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função de representações e de significações de que ele é portador”. Superando a abordagem funcionalista¹⁴, entendo que os instrumentos da ação pública são instituições sociais que:

- a) regulam como os atores, sociais e políticos, interagem (convenções, estratégias, formas de organização e tecnologias, estruturas normativas – de interpretação, negociação e resolução de conflitos, representações coletivas, mecanismos de regulação econômica e social, sequências de ações padronizadas – fluxos/processos, incentivos econômicos, assistência financeira e gerencial, empréstimos, garantias, seguros, publicidade de utilidade pública, crenças, paradigmas, culturas, por exemplo);
- b) determinam quais recursos podem ser utilizados e seus respectivos condicionantes;
- c) provêm um Estado em rede no qual seus membros possam cooperar em prol de benefícios comuns aos quais não teriam acesso fora dessa arena (de disputas e negociações);

¹⁴ Os instrumentos da ação pública suplantam os aspectos meramente técnicos (medida, cálculo, regra de direito, fluxo/procedimento), englobando aspectos sociais (representação, símbolo, cultura) que orientam as relações entre Estado e sociedade civil (rede de atores), esta última organizada na resolução de problemas coletivos por intermédio de sua articulação no processo de formulação, implantação e controle das políticas públicas.

- d) tornam previsível e estável o comportamento dos atores, reduzindo as incertezas;
- e) contribuem para a estruturação da ação coletiva e a governança das redes de ação pública;
- f) favorecem a transparência da gestão e a mensuração dos efeitos da ação pública.

Destarte, os instrumentos de ação pública são considerados, a partir dos estudos dos autores retrocitados, como instituições, não no sentido de serem organizações ou órgãos do governo, mas na acepção de serem a estrutura da ação pública, ou seja, como se organiza a gestão governamental para o planejamento, execução, monitoramento e avaliação das políticas públicas, de outra forma, como a política será implementada. A concepção dos instrumentos como instituições segue a vertente do neoinstitucionalismo sociológico, abordagem que circunscreve não só as regras, procedimentos ou normas formais, mas também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem padrões de significação que guiam a ação humana no conjunto de suas interações. (HALL; TAYLOR, 2003). Nesse contexto, o neoinstitucionalismo sociológico agrega ao debate conceitual a questão cultural, considerando que as instituições são estruturadas de forma subjetiva pelos indivíduos e sua coletividade, mantendo inter-relações com o território em que estão inseridas, influenciando-o e sofrendo transformações a partir dele.

Souza C. (2006), Frey (2000), e Amorim e Boullosa (2013) referem que Theodore Lowi, já em 1964 e em trabalhos sucessivos, classificou as políticas públicas em quatro tipos, associando suas características aos níveis de conflito ou consenso nas respectivas arenas políticas. Escrevem as autoras:

O primeiro tipo refere-se às políticas distributivas, que geram custos coletivos e benefícios concentrados para determinados grupos ou regiões. As políticas regulatórias constituem o segundo tipo descrito por Lowi, e referem-se às normas e padrões de comportamentos sociais. O terceiro é o das políticas redistributivas que impõem custos concentrados em determinados segmentos e benefícios concentrados em outros. O último tipo é o das políticas constitutivas, que se referem aos procedimentos e regras da dinâmica política. (AMORIM; BOULLOSA, 2013).

Fazendo-se uma periodização retrospectiva, diversas outras tipologias foram desenvolvidas: Kirschen (1975), com a classificação de 63 tipos de políticas públicas, a partir de doze objetivos; Gormley (1986), a partir do nível de saliência e de

complexidade; Hood (1986), que classificou os instrumentos a partir de quatro características (modalidade, autoridade, recursos e organização); Salamon (2002), com 14 tipos de classificação; Howlett e Ramesh, segundo a presença do Estado e/ou mercado; Lascoumes e Le Galès (2007), baseados em Hood, propõem cinco tipos de instrumentos – legislativo ou regulatório, econômico e fiscal, com base em acordos e incentivos, com base em informação e comunicação e por padrões de boas práticas. (AMORIM; BOULLOSA, 2013; OLAIK; MEDEIROS, 2011; LASCOUMES; LE GALÈS, 2012).

Do elenco de tipologias pesquisado, orientamo-nos pela abordagem sociológica da instrumentação das ações públicas¹⁵, motivo pelo qual aprofundarei a categorização de Lascoumes e Le Galès sintetizada no Quadro 3.

Quadro 3 - Tipologia dos instrumentos da Ação Pública conforme Lascoumes e Le Galès

Tipo de instrumento		Tipo de relação política	Tipo de legitimidade
Comando e controle	Legislativos e regulatórios	Estado guardião social	Imposição de um interesse geral por representantes eleitos
	Econômicos e fiscais	Estado produtor / redistribuidor de riqueza	Busca de benefícios para a coletividade Eficiência econômica e social
Novos instrumentos de política pública	Baseados em acordos e incentivos	Estado mobilizador	Busca de envolvimento direto
	Baseados em informação e comunicação	Democracia de audiência	Explicação de decisões aos atores, <i>accountability</i>
	Padrões de fato e de <i>jure</i>	Ajustamentos na sociedade civil	Mista: técnico-científica, democraticamente negociada e/ou competição e pressão dos mecanismos de mercado

Fonte: Lascoumes; Le Galès (2006, p. 14, tradução nossa).

Cabe especificar, com base nos autores estudados, que os instrumentos, legislativos e regulatórios, referem-se às normas legais rotineiras da estrutura estatal,

¹⁵ Materialização e operacionalização da ação pública, englobando dispositivos que estruturam as políticas públicas, ou seja, orientam as relações Estado-Sociedade. (LASCOUMES; Le GALÈS, 2012a).

constituindo-se em atributos do poder legítimo do Estado de regulamentação, supervisão e controle. No que tange aos instrumentos econômicos e fiscais, utilizam-se de ferramentas e técnicas fiscais para cobrar tributos e ou para direcionar os comportamentos dos atores por meio de subsídios, incentivos e dedução de despesas. Os instrumentos baseados em acordos e contratos, por sua vez, derivam da participação dos interessados no delineamento da ação pública, com vistas à pactuação social que orienta as interações sociais na ação pública (controle social, audiências públicas, conselhos). Os instrumentos baseados em informação e comunicação, outrossim relacionam-se à transparência da gestão pública e ao direito de acesso à informação, principalmente com o advento das tecnologias digitais de comunicação. Por fim, os padrões de boas práticas ou de fato e de *jure*, organizam as relações de poder entre sociedade civil e agentes econômicos e destes com as organizações não governamentais (auditorias, prestações de contas, certificações, por exemplo).

As três últimas tipologias, referidas pelos autores como novos instrumentos de política pública, têm em comum o fato de proporcionarem um nível menor de intervencionismo estatal, estabelecendo relações políticas com base na consulta/participação social, comunicação e delimitação de indicadores de boas práticas.

A escolha dos instrumentos configura a ação pública dado que a instrumentação da ação pública concerne à definição de suas ferramentas e delimitação de seus processos. Para Salamon (2002), o processo de escolha dos instrumentos governamentais mais adequados a cada ação pública é influenciado por quatro enfoques: coercibilidade, objetividade, automaticidade e visibilidade, a saber:

- a) coercibilidade: capacidade de estímulo, restrição ou imposição de comportamentos a um determinado grupo de atores;
- b) objetividade: mensuração da extensão do empenho (gestão direta ou por delegação) do ente gestor da ação pública com sua execução propriamente dita;
- c) automaticidade: capacidade do instrumento de não exigir novas estruturas administrativas para sua operação, autoexecutoriedade;
- d) visibilidade: mede o grau de transparência dos recursos envolvidos, particularmente no processo orçamentário.

Lascoumes e Le Galès (2012a) apontam que a questão da escolha dos instrumentos é apresentada de maneira pragmática, funcionalista, racional e burocrática na maioria dos estudos, como uma mera definição técnica (análise do desenho da política). Contudo, verifica-se que, correntemente, sua determinação não é conexa à potencialidade de contribuição efetiva à solução do problema (cumprimento de seus objetivos), relegando aspectos como adaptabilidade, implementabilidade e eficácia.

Tal qual, entende-se que eles (instrumentos) não são ferramentas inertes ou neutras, visto que produzem efeitos mesmo que independentemente dos objetivos a que se referem (por vezes, inesperados). Sequer são isentas ideologicamente, e tal característica está evidente nos jogos sociais envolvidos, em seus significados (função simbólica) em termos de relações de poder, nas estruturas estatais, nos projetos políticos, nas conjunturas sociopolíticas, nas modelagens cognitivas (representação do problema abordado e suas variáveis/categorizações), nas culturas institucionais, no controle social. (MAUGERI, 2001; LASCOUMES; SIMARD, 2011).

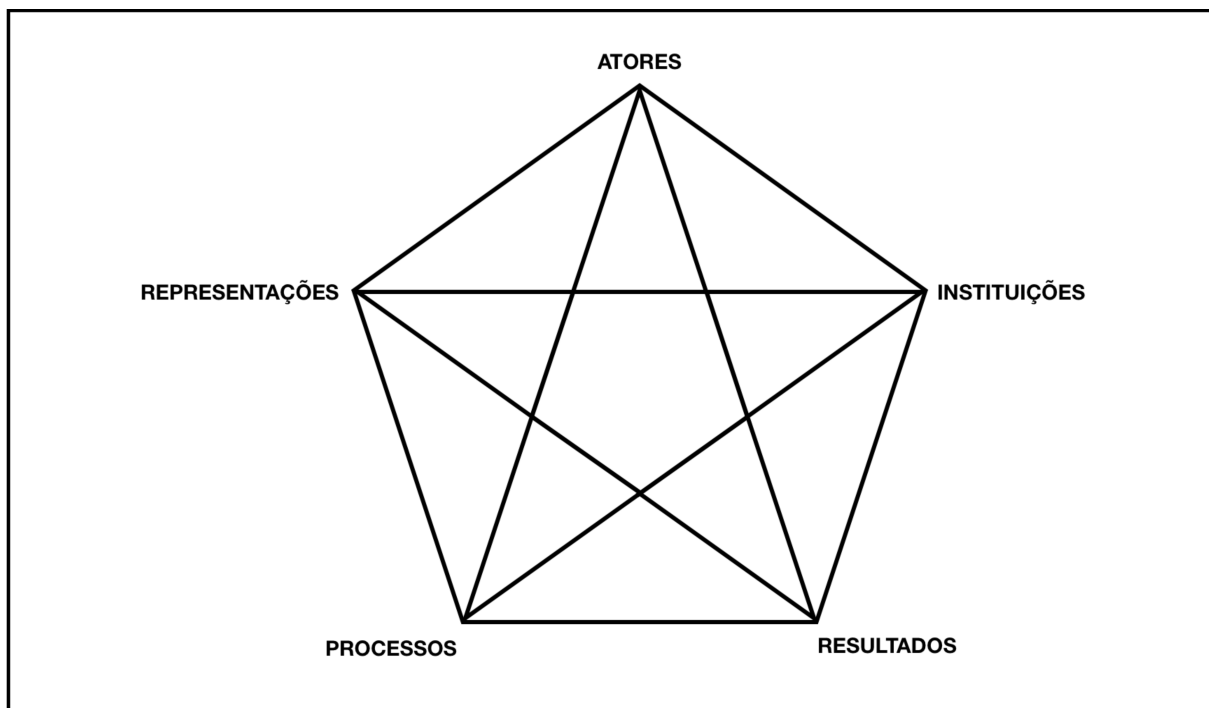
Postulam os autores que os instrumentos são insumos inseparáveis das estruturas institucionais a que se referem, daí decorre sua natureza ideológica. Nessa acepção, Lascoumes e Le Galès (2012b) advertem que o debate acerca dos instrumentos governamentais, por vezes, distancia-se das definições e discussões travadas nas arenas políticas e partidárias que os elegeram, invisibilizando-as e dissimulando eventuais desequilíbrios de poder e representatividade, interesses (coalizões, concessões ou *lobbies*) e intencionalidades, o privilégio de atores (dominantes), a alienação e a exclusão de outros (dominados), resultantes dos efeitos e resultados dos instrumentos eleitos.

Para as elites governamentais, o debate sobre os instrumentos pode ser uma “máscara de fumaça” para esconder alvos menos confessáveis, para despolitizar questões fundamentalmente políticas, e para criar um consenso mínimo sobre reformas com base na aparente neutralidade dos instrumentos apresentados como modernos, cujos efeitos são sentidos no longo prazo. (LASCOUMES; LE GALÈS, 2005, p. 26-27, tradução nossa).

Subjetivar as relações políticas como categoria de análise das ações públicas é uma forma de investigar como são implementadas e qual seu(s) significado(s) e efeito(s). Ademais, os autores-referência do presente estudo explicitam um modelo de

análise composto por cinco elementos, o pentágono da ação pública de Lascoumes e Le Galès (2012c, p. 18), conforme apresentado na Figura 1.

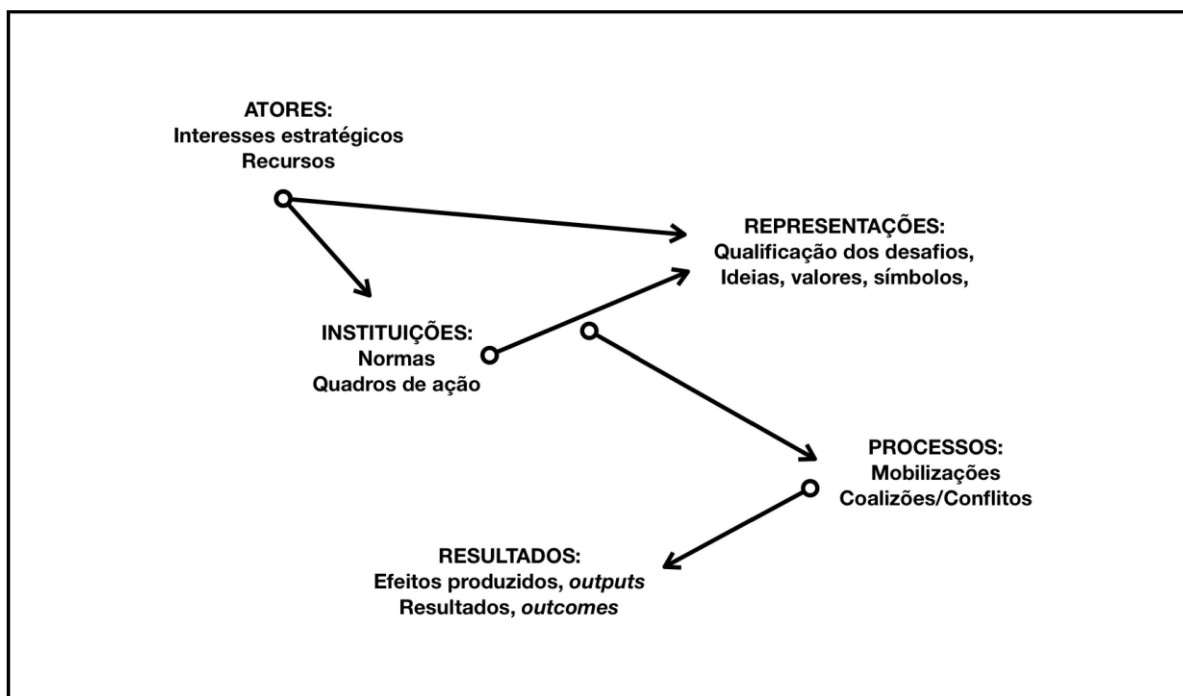
Figura 1 - O pentágono da ação pública



Fonte: Lascoumes e Le Galès (2012c, p.18).

Esse desenho foi revisado na segunda edição do livro de Lascoumes e Le Galès (2012c, p. 18), pois os autores observaram que essas relações, devido às suas naturezas, não constituem uma relação de simetria representada pelo pentágono; a partir daí propõem a Figura 2, a seguir, para representar as cinco variáveis da ação pública e suas combinações.

Figura 2 - Variáveis da análise da ação pública e suas combinações



Fonte: Lascoumes e Le Galès (2012c, p. 19, tradução nossa).

Com tal característica, propõem os autores que a análise da ação pública deve ser realizada a partir desses cinco elementos, cujos conceitos e interações apresento a seguir:

- a) atores: individuais ou coletivos, são dotados de recursos, capacitados para fazer escolhas e providos de certa autonomia para desenvolver estratégias, sendo guiados por interesses materiais e/ou simbólicos;
- b) representações: espaços cognitivos e normativos que orientam as ações públicas, condicionam-nas e refletem-nas, qualificam os problemas e relacionam-nos com valores e símbolos;
- c) instituições: são estruturas de ação, referem-se aos mecanismos e procedimentos que orientam as interações (normas, regras, rotinas);
- d) processos: a combinação das três primeiras variáveis citadas determina os processos, ou seja, as mobilizações dos atores e suas dinâmicas de troca e evolução ao longo do tempo são formas de interação;
- e) resultados: consequências da ação pública, são, por um lado, os produtos, os efeitos produzidos nas organizações e comportamentos (*outputs*), por outro, as consequências da ação pública, os impactos no problema que queremos abordar (*outcomes*).

Para os referidos autores, ocorreu um gradual afastamento na análise da ação pública da abordagem inicial da análise de políticas. Hoje, ela concentra-se em responder, por exemplo, “como a sociedade é governada?” ou “como é realizada a divisão do trabalho entre os regulamentos políticos, sociais e econômicos?”.

Ressaltam eles que a perspectiva desenvolvida por sociólogos com o intuito de compreender as lacunas entre os programas públicos e sua implementação aponta a incoerência e a irracionalidade dos tomadores de decisão. Sociólogos são ligados aos atores, seus intercâmbios e mecanismos de coordenação, concentram-se tanto na imobilidade das organizações quanto nos fatores de transformação, assim como nos grupos de interesse e nas mobilizações sociais, sendo o Estado e a regulação política apenas um fator entre tantos outros. Constituem uma sociologia de ação coletiva dentro das organizações e redes públicas e privadas. Promovendo a reflexão *bottom up*, que inicia nos modos de troca e agregação entre os atores individuais e coletivos. Sinalizam ainda que se tratando de pesquisa, deve-se priorizar a interação multiatorial, dentre os quais está inclusa também a política, e questionam se as políticas públicas são determinadas por poderosas instituições que seguem sua lógica particular em conjunto com elites que trabalham em nome do interesse geral ou a ação pública é desenvolvida, principalmente, em estrutura e sistemas sociais autônomos que definem consubstanciados em suas próprias regras. (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012c).

3.4 OS *STREET-LEVEL BUREAUCRATS*: A LINHA DE FRENTE DA AÇÃO PÚBLICA

Street-level bureaucracy ou burocracia do nível de rua foi a expressão pioneiramente usada por Lipsky, a partir de 1969, para designar uma classe da estrutura burocrática governamental diretamente relacionada com a operacionalização das políticas públicas. A referida classe compõe um grande contingente de profissionais do setor público que recebem ou gerenciam boa parte dos orçamentos, que têm grande influência sobre as pessoas de baixa renda, porque servem para garantir que elas tenham acesso aos serviços, além de serem responsáveis pela construção da imagem do Estado perante os usuários, conforme reafirma Lipsky (2019, p. 39) “[...] eles detêm as chaves para uma dimensão de

cidadania”. A chamada linha de frente é composta por professores, policiais, auditores, defensores públicos, agentes de saúde, agentes de fiscalização, assistentes sociais e, no caso em estudo, agentes de desenvolvimento e de crédito do Banco do Povo, de Santa Cruz do Sul¹⁶.

Lipsky (1969), considera a “clientela” dos burocratas de rua a parcela da população que sofre o impacto do seu trabalho, classificando este sob três premissas básicas:

1. ele é chamado a interagir constantemente com cidadãos no exercício regular do seu trabalho;
2. embora trabalhe dentro de uma estrutura burocrática, sua independência no trabalho é bastante extensa;
3. o impacto potencial sobre os cidadãos com quem ele lida é bastante extenso. (LIPSKY, 1969, p. 2, tradução nossa).

Em outros termos, três concepções basilares sintetizam a teoria dos burocratas de rua. A primeira, a interação permanente com outros atores (internos e externos ao Estado) com vistas à operacionalização das políticas públicas (considerar rotinas de trabalho, intensidade e frequência dos contatos, quantidade/qualidade de informações, tipos de relações de poder estabelecidas). A segunda refere-se à discricionariedade, ou seja, políticas, normas/regras estabelecidas *versus* variáveis cognitivas – valores, ideias, julgamentos, margem de poder decisório etc.

Diante do exposto, a terceira concepção edifica-se a partir das duas primeiras. A atuação dos burocratas implementadores assume um papel preponderante nos resultados da política pública dada a personificação/materialização da imagem estatal (constituem canais de acesso da população à administração pública) e suas decisões alocativas que impactam o bem-estar da população¹⁷. Destaque à relativa volatilidade das regras formais, considerando-se a perspectiva relacional e a margem decisória que estes detêm no exercício de seu mandato público. Sofrem, simultaneamente,

¹⁶ Por competirem pela hegemonia da política, encaminharem demandas, influenciarem na sua concretude e no estabelecimento de ações que contribuem para a implementação, de acordo com poder político e das forças que atuam sobre a política desenvolvida pelo Banco do Povo. Assim como, por não agirem somente por suas próprias determinações, mas, sim, sujeitos às decisões tomadas em outros níveis de poder da Prefeitura de Santa Cruz do Sul, inclusive por força legal, considere também os dois agentes de crédito como burocratas de nível de rua, mesmo que eles sejam remunerados pela OSCIP parceira, eles cumprem as mesmas medidas efetivadas pelos demais agentes públicos classificados como tal.

¹⁷ Quanto mais pobres são os cidadãos, maior é a influência (poder discricionário) que os burocratas em nível de rua tendem a ter sobre eles (pagamento de benefícios, provisão de serviços e fluxo de processos).

pressões institucionais – responsividade, efetividade, metas das políticas públicas – e sociais – acesso, defesa de interesses de indivíduos ou grupos, por vezes conflituosas. Lotta (2010), em sua tese de doutorado, sintetiza:

[...] os agentes de implementação lidam, em sua prática, com processos de interação que envolvem diferentes valores, referenciais e identidades. Nesses processos de interação, portanto, entram no contexto as mais variadas identidades, demandas, necessidades e referenciais, além de constrangimentos e normas institucionais, que devem ser negociados para a construção das práticas de implementação. Esses processos requerem negociações entre os diversos fatores que aparecem na interação, para que se possa, efetivamente, implementar as políticas públicas. (LOTTA, 2010, p. 53).

Lipsky (1969) destaca que o poder de agir seletivamente e criar critérios de prioridades sobre “quem” e “como” recebe os benefícios ou sanções do Poder Público tem importância estrutural para a transformação dos objetivos institucionais e, por consequência, dos resultados/impactos. Diante disso, os burocratas de rua afastam-se do modelo normativo weberiano, fundamentando seu trabalho em uma racionalidade humanizada (a política pública “entregue” pelo burocrata de rua indubitavelmente é urgente e pessoal), no envolvimento técnico com o público atendido, na simplificação do ambiente/instrumentos/processos de trabalho.

A discricionariedade e autonomia dos burocratas de rua a que se refere Lipsky demonstra a flexibilidade das regras formais e a existência de lacunas para negociações e barganhas (por vezes até mesmo desvios). Ressalta o autor que tal prática muitas vezes é motivada por demandas institucionais extremamente contraditórias e volumosas, não passíveis de uma organização racional (além da perspectiva de uma burocracia tradicional). Dessa forma, os agentes de rua determinam a natureza, a quantidade e a qualidade dos benefícios ou das sanções planejados pelo ente institucional, estruturam o contexto da interação com os usuários, fornecendo-lhes orientações sobre procedimentos, fluxos/prazos, penalidades, papéis/atribuições, capacitação e acesso (por vezes seletivo) a informações governamentais e controle social, por exemplo. É nesse sentido que a atuação dos burocratas pode ter importante impacto no acesso dos usuários a serviços públicos, porquanto a discussão sobre seu papel e influência no processo de implementação é central para compreendermos como, de fato, as ações públicas são colocadas em prática e quais são os fatores que influenciam na mudança de rumos e nos seus resultados.

Distante de simples “entregadores” de políticas públicas (padronizadas, racionais, impessoais e imutáveis, no sentido estrito da definição de burocracia weberiana), os burocratas de rua, apesar de normalmente disporem de recursos limitados para a consecução de seu trabalho, participam da construção cotidiana de referenciais, regras e procedimentos que diferem, ou que não estão especificados nas diretrizes da política. Lotta (2010) defende que esses atores inserem suas próprias ideias, crenças, ideologias e valores nas práticas diárias, modificando as políticas em sua implementação. Do que se depreende que sua influência se encontra no mesmo nível que a estrutura normativa e as condições estruturais das políticas públicas, motivo pelo qual observa-se que as mesmas políticas públicas divergem substancialmente entre si em lugares diferentes.

No contexto da pesquisa em curso, considerando-se que o principal objetivo da política de microcrédito é a inclusão de microempreendedores, formais e informais, mediante uma metodologia creditícia assistida e orientada, os burocratas de rua quer sejam, agente de desenvolvimento, quer sejam agentes de crédito, proporcionam o atendimento exclusivo aos clientes, que, dada sua baixa condição de renda/receita, dificilmente teriam em uma organização financeira tradicional (divulgação e prospecção, visita-diagnóstico, análise do empreendimento e do empreendedor, formalização do crédito, visitas de acompanhamento e monitoramento, cobrança/negociação).

Assim, desnaturalizar a burocracia tradicional e a análise das políticas públicas significa pôr em questão sua avaliação sob a óptica de seus executores, entendendo-se que os burocratas de rua deixaram de ser exclusivamente estatais, e abarcam entidades não governamentais e privadas. Tal hibridização acarreta distintas demandas e pressões, bem como a concertação de diferentes atores e, por conseguinte, interesses.

Deflagrando o cotidiano multifacetado dos burocratas de rua, outro tema importante para esta tese é a governança. Segundo os autores, ela também está relacionada a sua competência para proporcionar serviços e assegurar a legitimidade, assim como “[...] às dinâmicas multiatores e multiformes que asseguram a estabilidade de uma sociedade, de um regime político”. (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a, p. 59). A governança ressalta as formas horizontais de interação dos atores, sua mutualidade e reciprocidade, a autossuficiência e emancipação das redes em relação ao Estado.

3.5 GOVERNANÇA NA SOCIOLOGIA DA AÇÃO PÚBLICA

A ideia de governança tem sua origem no latim medieval: *gubernantia*, a qual refere-se ao processo de coordenação de atores, grupos sociais e instituições, com o intuito de alcançar propósitos eleitos de forma coletiva. Sua gênese é decorrente dos estudos das falhas governamentais, do insucesso ou da reprovação das políticas públicas, das novas e abundantes formas de mutuação e de organização. (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a). Igualmente, os conceitos de governança e governabilidade tornaram-se presentes na Ciência Política contemporânea a partir da centralidade da discussão da reforma do Estado (LESSA, 2015), e, por abordarem um conjunto de ideias, instrumentos e práticas de gestão, permanecem como um tópico do debate internacional, tanto nos órgãos governamentais quanto nos corporativos e acadêmicos. (STREIT; KLERING, 2019). Além disso, essa reforma afetou, nas últimas quatro décadas, o Estado na sua condição institucional, na sua capacidade de impor sua vontade à sociedade, nas suas fontes de poder, na sua capacidade política e na sua legitimidade, particularmente, pela erosão das bases tradicionais do poder político, pela desregulamentação dos mercados financeiros e a subsequente volatilidade do capital internacional, as quais privaram-no de grande parte de suas capacidades tradicionais de governar a economia. Internamente, as redes políticas coesivas, questionaram sua capacidade de resolver problemas sociais latentes.

Ainda, os regimes neoliberais, que ascenderam em muitas democracias, definiram o Estado e seu *modus operandi* não como a solução, mas como uma fonte principal de vários problemas na sociedade, principalmente no que diz respeito ao desempenho econômico. Esses regimes, para aliviar esses problemas, implementaram uma política econômica monetarista, juntamente com desregulamentação, privatização, reduções drásticas na função pública, substituição dos centros governamentais de funções de comando e controle, a introdução do “gerencialismo” no setor público, visando à criação de um Estado minimalista.

Para mais, segundo Melo (1999), o problema da governabilidade estabelece-se em uma esfera mais próxima na capacidade de produção de bens públicos, em uma esfera mais ampliada na capacidade resolutiva da democracia numa sociedade estruturalmente heterogênea. Ou seja, quando o governo se torna uma organização à parte dos cidadãos, e não um processo, é que a necessidade de governança como

conceito distinto de governo começa a manifestar-se. (GRAHN; AMOS; PLUMPTRE, 2003).

Ademais, a problemática da governança não se apresenta apenas na esfera nacional, “[...] é o peso cada vez mais tangível dos impactos transnacionais que acelera a ruptura com a concepção clássica do Estado”. (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a, p. 60). Como resultado dessas mudanças, em muitos países, temos um cenário político dramaticamente alterado do Estado, com a reversão da direção e dos objetivos de projetos políticos, desde a alocação de receitas públicas crescentes até a imposição de perdas em diferentes círculos da sociedade, além da mudança cultural de soluções coletivas para o individualismo, a “adoção” da iniciativa privada e do mercado como o mecanismo superior de alocação de recursos. (PIERRE, 2000). Para Schneider (2005, p. 29):

Na ciência política atual, dois conceitos têm atrás de si uma carreira impressionante: os conceitos de “rede” e “governança”. Ambos surgiram durante os anos 1970, principalmente na sociologia, e se espalharam durante os anos 1980 e 1990 também para outras disciplinas das ciências sociais, como a ciência política e a ciência econômica. Ambos os conceitos colocam em questão as estruturas e os contextos das relações entre Estado e sociedade.

É nessa conjuntura que o termo governança tornou-se constante no campo da Ciência Política (LESSA, 2015; KJAER, 2004), e está presente, partir da década de 1980, nas publicações de agências financiadoras como o Fundo Monetário (FMI) (LESSA, 2015), principalmente a partir publicação do relatório do *Governance and Development*, do Banco Mundial, em 1992. (DINIZ, 1996; MOREIRA, 2014). Escreve Schneider (2005, p. 29) que o termo incorporou outros sentidos, e constituiu-se em um conceito que está vinculado a uma transformação do Estado e a uma relação remodelada entre Estado e sociedade. O conceito sinaliza que a “[...] solução de problemas políticos modernos e relevantes por meio de políticas públicas somente é possível com base em novas estruturas políticas”, e, seus princípios – legitimidade e voz; direção; desempenho; responsabilização e justiça – versam sobre fins e meios, sobre o resultado do poder e de como ele é exercido. (GRAHN; AMOS; PLUMPTRE, 2003).

Essa recorrência, provavelmente é proveniente da sua capacidade de “explicar” a gama de organizações e de relações presentes no processo de governar (PIERRE; PETERS, 2000), distinguindo-se da ideia de governo, que “diz respeito à dimensão

executiva dos poderes públicos, a um corpo que comanda o conjunto da sociedade, nos quadros de determinada ordem estatal”. (LESSA, 2015, p. 419-420). O que surgiu de novo foi a abordagem da governança sob a perspectiva institucional de coordenação e que o termo deve ser traduzido como “condução institucional”, centrada em atores que teriam, por meio de determinados programas, definidos papéis e rotinas, e seguiriam a orientação institucional e estrutural para executar a ação. “[...] o olhar se direciona tanto à lógica interna dos atores (por exemplo, sua racionalidade e capacidade de ação), quanto aos arranjos institucionais, que estruturam sua ação”. (SCHNEIDER, 2005, p. 33). No entanto, embora seja possível em alguns programas definirmos papéis, rotinas, atores e atividades, os objetivos e resultados das ações, por vezes, não possibilitam mensurações tão precisas, pois os atores apresentam objetivos diversos ou antagônicos e a capacidade de direcionamentos e os controles são difusos. (STREIT; KLERING, 2019).

Conforme Pierre (2000), a literatura é um pouco confusa em relação ao conceito de governança, e apresenta dois significados. Por um lado, refere-se às manifestações empíricas de adaptação do Estado ao seu ambiente externo. Por outro, a governança também denota uma representação conceitual ou teórica da coordenação dos sistemas sociais e, na maioria das vezes, o papel do processo em determinado arranjo. Este último significado de governança, por sua vez, pode ser dividido em duas categorias teóricas. Na primeira, estão questões de como e com que resultados o Estado dirige a sociedade e a economia por meio das políticas, suas metas e prioridades. Já na segunda, mais genérica, abrange a coordenação e várias formas de tipos formais ou informais de interação público-privada, predominantemente sobre o papel da política.

Assim, na primeira abordagem, que poderia ser rotulada como centrada no Estado, o principal problema está na capacidade política e institucional do Estado de orientar como ele se relaciona com os interesses de outros atores; na segunda, centrada na sociedade, o eixo está na coordenação e autogovernança, presente em diferentes tipos de redes e parcerias. Apesar disso, ressalta Pierre (2000), devemos observar que nenhuma das abordagens faz qualquer preconceito sobre o *locus* do poder. Nessa perspectiva, escrevem Grahm, Amos e Plumtre (2003) que os princípios da governança abrangem fins e meios, versando sobre os resultados do poder, bem como sobre como ele é exercido. Fundamentalmente, tratam sobre poder, relacionamentos e responsabilização: quem tem influência, quem decide e como são

responsabilizados os agentes. Enquanto a governança pode ser vista como um fim em si mesma, um processo que pode ser realizado por qualquer número de atores e não está unicamente ligado às instituições governamentais.

Já o referido relatório do Banco Mundial, define governança como “a maneira pela qual o poder é exercido em um território, na gestão dos recursos econômicos e sociais, para o seu desenvolvimento”. Ainda, assevera que a experiência do Banco demonstra que os projetos financiados, embora bem elaborados tecnicamente, falham em seus resultados por razões ligadas à qualidade da ação governamental. Estabelece que a boa gestão do desenvolvimento é sinônimo de “boa governança”¹⁸ e que o não envolvimento na implementação, dos beneficiários ou outros *stakeholders* do projeto, prejudicam, sobremaneira, a sua sustentabilidade. (WORLD BANK, 1992, p. 1, tradução nossa). Tal condição, também fora manifestada anteriormente no relatório sobre a África Subsaariana, como uma das responsáveis pelo aumento da pobreza e subdesenvolvimento da região, ressaltando a necessidade de uma administração pública responsável e um equilíbrio maior entre governo e governados. (WORLD BANK, 1989, p. XII, tradução nossa).

No Brasil, o modelo estrutural de governança pública foi adotado nos anos de 1995, com base na experiência britânica. E, conforme Bresser-Pereira (2007) essa é configuração ideal, pois apresenta-se como um modelo normativo que inclui questões de políticas públicas e de reestruturação do Estado como instrumento do crescimento econômico. Pois uma “organização do Estado que sofre uma reforma da gestão pública torna-se mais eficiente e, por essa razão, mais capaz e mais legítimo”. (Bresser-Pereira, 2007, p.14). Tal modelo, além das questões relacionadas à gestão, compreende reformas organizacionais na estrutura do Estado e nos serviços científicos e sociais, por meio de parcerias público-privadas, terceirização e a transferência para o terceiro setor de algumas das responsabilidades/atribuições do Estado. Constituindo um modelo de governança pública formado por múltiplos atores: governo, organizações da sociedade civil e setores privados. Segundo o autor, ela tem como propósito ampliar a capacidade do Estado de garantir direitos sociais e republicanos, por meio de uma estrutura organizacional mais eficiente, a

¹⁸ Segundo Lascoumes e Le Galès (2012a, p. 59), “Para os autores de ciências sociais, a noção de “boa governança” não faz nenhum sentido, pois ela pressupõe que tudo deva ser organizado para favorecer o desenvolvimento”.

disponibilização de melhores serviços a custos menores, com o uso eficiente e racional das receitas dos impostos (BRESSER-PEREIRA, 2007).

Nesse mesmo contexto, segundo o Tribunal de Contas da União (TCU) (BRASIL, 2014, p. 15), várias leis e decretos institucionalizaram as estruturas de governança do Estado, principalmente, em decorrência da promulgação da Constituição de 1988, fixando aos cidadãos direitos e garantias; organizando política e administrativamente os Poderes da República (Legislativo, Executivo e Judiciário); instituindo estruturas de controle interno e externo, papéis e responsabilidades. Também, estruturas foram institucionalizadas por meio de outros instrumentos, como por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000, o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização instituído em 2005, e a Lei de Acesso à Informação de 2011. São instrumentos que asseguram, respectivamente, os aspectos comportamentais, éticos e morais das autoridades; os princípios constitucionais e os fundamentos da excelência gerencial da administração pública; e o direito de acesso à informação, acompanhamento e o controle dos atos e condutas dos agentes públicos.

O TCU descreve a governança no setor público como “um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para AVALIAR, DIRECIONAR E MONITORAR a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. (BRASIL, 2014, p. 6).

Por conseguinte, percebe-se que a atual conjuntura representa uma preocupação e um grande desafio para muitos Estados manterem algum grau de controle sobre seu ambiente externo, tal como imporem suas vontades à sociedade, tanto no exercício do poder político, quanto na orientação da política pública. É central compreender que, enquanto os indivíduos são maximizadores dos próprios interesses, a tradição da administração pública está centrada na propagação do bem comum. (BHATTA, 2003). Nessa conjuntura, o Estado perdeu sua centralidade “no processo de ação pública diante das redes de ação que se organizam em diferentes níveis e do jogo dos atores”. (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a. p. 61).

O que está presente é que novos instrumentos e novas formas de intercâmbio entre o Estado e a sociedade podem ser desenvolvidos para garantir o controle político e o apoio social, por meio de alternativas sob as quais o Estado possa articular e buscar o interesse coletivo sem, necessariamente, depender de instrumentos coercitivos. A questão dominante é qual o papel do Estado como o centro indiscutível

da política? É o declínio do Estado, ou é a transformação do Estado para os novos tipos de desafios? Esse é o cenário em que devemos avaliar o interesse crescente na governança como uma política emergente para os Estados reposicionarem seu papel na sociedade. (PIERRE, 2000). Complementa o autor:

As emergentes formas de governança devem ser vistas como expressões alternativas do interesse coletivo que não substituem, mas complementam a busca desses interesses por meio de canais institucionais tradicionais. A governança contemporânea também vê a autoridade formal sendo suplementada por uma crescente confiança na autoridade informal, por exemplo, na condição de padrões negociados de coordenação público-privada. O surgimento da governança não deve, portanto, à primeira vista, ser tomado como prova do declínio do Estado, mas sim da capacidade do Estado de se adaptar às mudanças externas. De fato, vários autores argumentam que a governança que surgiu durante a década de 1990 pode ser vista como uma resposta institucional a mudanças rápidas no ambiente do Estado. (PIERRE, 2000, p. 3, tradução nossa).

Destarte, “[...] a governança refere-se à sustentação da coordenação e coerência entre uma ampla variedade de atores com diferentes propósitos e objetivos, tais como atores políticos e instituições, interesses corporativos, sociedade civil e organizações transnacionais”. (PIERRE, 2000, p. 3-4, tradução nossa). Também se observa que o conceito de governança pode apropriar-se de múltiplas dimensões em decorrência dos propósitos dos órgãos públicos, das suas atribuições e na estrutura do aparelho estatal. (STREIT, KLERING, 2019). Ainda, o que antes eram papéis do Estado são cada vez mais vistos como problemas sociais mais comuns, que podem ser resolvidos por instituições políticas, mas também por outros atores. (PIERRE, 2000). As interações provocam sistemas de transferências, adaptações e antagonismos dinâmicos, que resultam em novas regras estruturantes de um novo e original ambiente de ação pública. (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a). Nesse mesmo sentido, escreve Santos (1997, p. 6) que:

[...] o conceito de *governance* ultrapassa o marco operacional para incorporar questões relativas a padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico [...]. Incluem-se aí, não apenas os mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, tais como partidos políticos e grupos de pressão, como também redes sociais informais (de fornecedores, famílias, gerentes), hierarquias e associações de diversos tipos.

Streit e Klering, após estudarem quinze conceitos de governança pública na literatura, publicados entre os anos de 1990 e 2002, observaram que essas definições

utilizam certos conceitos-chave apresentados de forma recorrente, e concluem que, de um modo geral, a governança implica: estruturas, mecanismos e regulações para o exercício da administração; uma nova prática participativa, transparente, plena e justa, em que os processos são mais importantes que os resultados; atuação sob a perspectiva das redes e atores sociais, autônomos, independentes e regulados; estabelecimento de objetivos e ações conjuntas, com responsabilidades compartilhadas, de forma direta ou indireta, formal ou informal, entre as esferas de governo, atores e a sociedade. Por conseguinte, definem um conceito para a governança pública como:

[...] o governo visando (*sic*) objetivos coletivos de uma sociedade, com enfoque para a coordenação autônoma, interdependente e responsável de diferentes instituições, redes e atores sociais, utilizando estruturas, mecanismos e regulações justas, coerentes, consistentes e aceitas pela respectiva sociedade. (STREIT; KLERING, 2019, p. 4-5).

Desse modo, no campo das políticas públicas, nas formas de regulação dos desafios sociais, mais recentemente, o conceito de governança toma uma amplitude maior e passa a ser associado à capacidade de gestão das políticas de governo e do controle sobre os seus efeitos. Conforme Santos (1997, p. 3) “[...] a discussão contemporânea sobre o novo Estado tem se voltado para os requisitos políticos, sociais, organizacionais e gerenciais que o tornem eficaz e eficiente, capaz de enfrentar os desafios que se impõem e os dilemas que se apresentam”. Com tal característica, o conceito passa a incluir, aspectos tais como: a configuração político-institucional dos sistemas de resolução e deliberação, as inter-relações entre o segmento público e privado, as ferramentas de financiamento dos programas de governo e a capacidade de realização dos mesmos. (MELO, 1995).

Contudo, para Meza, Morata e Groschupf (2016), a governança pública remete a um enfoque mais pluralista, e estabelece um modelo político, baseado no consenso e na cooperação, na coordenação horizontal entre atores públicos e privados, fatores como representatividade e processos, influenciando a construção de políticas públicas, com o objetivo de solucionar problemas coletivos, e a administração pública como um campo político da luta de classes, contudo:

[...] autores como Kissler e Heidemann (2006) destacam que a Governança Pública é um conceito importante que muitos utilizam sem compreender de fato o seu significado. Para esses autores, o significado original estava associado aos debates político-desenvolvimentistas ao associar o termo a

políticas de desenvolvimento fundamentadas em determinados pressupostos, como de gestão responsável, transparente e legal. Esse modelo de gestão pública, idealizado por organizações internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a *Organization for European Cooperation and Development* (OECD) deveria orientar os Estados-Nações. Para Kissler e Heidemann (2006, p. 2), a governança pública pode ser definida como “[...] uma nova estruturação das relações entre o Estado e suas instituições de nível federal, estadual e municipal, por um lado, e as organizações privadas, com e sem fins lucrativos, bem como os atores da sociedade civil (coletivos e individuais), por outro.

Essa abordagem apresentada por Kissler e Heidemann (2006) parte do comportamento liberal do Estado, numa perspectiva mais ideológica em termos de formulação e implementação das políticas públicas, e focaliza as relações e as coordenações entre os agentes interessados. (grifos meus, MEZA; MORATA; GROSCHUPF, 2016, p.141-142).

Por conseguinte, para a Ciência Política, a governança está relacionada com as formas de relação entre o Estado e a sociedade, bem como da obtenção e compartilhamento de poder. No entanto, percebe-se que, mesmo reconhecendo méritos e avanços proporcionados pela governança, a possibilidade desse olhar sob o qual o governo pode ser legitimado não apenas como o formulador de políticas e prestador de serviços, mas também como um ambiente de coerência e ímpeto, na instituição de um novo *ethos* no setor público (BHATTA, 2003), persistem algumas preocupações e desconfianças. Essa persistência se dá, principalmente, conforme complementam Lourenço e Moreira (2014, p. 40), por ser a governança apenas “um conjunto de princípios prescritivos de como governar, não sendo efetivamente aplicados pelos governos; e, o facto de certos contextos não estarem preparados para a lógica da governança”, proporcionando, por exemplo, que grupos dominantes, em virtude dos seus recursos, tenham a possibilidade de manipular o processo político em favor, exclusivamente, de seus interesses.

O que presenciamos é que o conceito de governança se ampliou nesses anos e “não há dúvidas sobre a sua importância. Uma governança contribui para o desenvolvimento de melhores políticas e estratégias públicas, constitui fonte de vantagem competitiva e desempenha importante papel para o desenvolvimento econômico e social” (STREIT; KLERING, 2019, p. 1), entendendo que a governança é a interação entre estruturas, processos e tradições que determinam como o poder e as responsabilidades são exercidas, como são tomadas as decisões, e como as partes interessadas interagem. (GRAHN; AMOS; PLUMPTRE, 2003, p.12-13, tradução nossa).

Stoker (1998), além de relacionar a governança com a capacidade de usar novas ferramentas e técnicas para coordenar e estruturar redes, considera uma série de aspectos de governança ao invés de afirmações que podem ou não serem aferidas como verdadeiras ou falsas. Segundo ele, a governança deverá ser considerada de acordo com as seguintes proposições:

- a) governança refere-se a um conjunto de instituições e atores para além do governo;
- b) a governança identifica fronteiras e responsabilidades para lidar com questões sociais e econômicas;
- c) a governança identifica a dependência de poder entrelaçada nas relações entre as instituições envolvidas na ação coletiva;
- d) a governança é sobre redes autônomas de atores;
- e) a governança reconhece a capacidade de fazer as coisas, e esse fazer não depende do poder do governo de comandar ou usar sua autoridade.

Enfim, a concepção de governança deve ser compreendida como uma categoria simbólica, designada estrategicamente para traduzir significados diversos e intermediar a legitimação das ideias e conceitos por ela associados. (CAPPELLA, 2008). Em execução, o processo de governança torna-se fundamental na concertação das intervenções públicas disponibilizadas pelas mudanças socioeconômicas no espaço constituído pela ação pública. Espaço esse, desencadeado pelas interações, pelos processos de adaptação, pelas transferências e pela produção de novas regras diante das dinâmicas dos conflitos. Esse espaço é caracterizado pela dinâmica transnacional que acelerou a ruptura do desenho clássico do Estado, pela ampliação da mobilidade, pelo alcance das ideias, das influências do poder político para a orientação da ação pública, as quais substanciam a interdependência entre os atores, e envolvem-nos em uma recomposição de escalas espaço-temporais em que a política não tem mais centro, regras são desenvolvidas e disseminadas, modos de solução de conflitos são estruturados, regulamentos são criados, e a governança se desenvolve na prática, “a fim de constituir coletivamente os objetivos, as metas e os resultados que representem o consenso das forças vivas da sociedade”. (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a, p. 15).

O encadeamento do presente estudo transitou pela referência à Sociologia da Ação Pública (com uma inicial e necessária diferenciação entre política e ação pública), bem como a abordagem da ação pública sob a perspectiva de seus

elementos, tendo Lascoume e Le Galès como base em um diálogo com outros autores, todos relevantes para compreensão mais ampla do objeto empírico em foco. Na sequência, refleti sobre os burocratas de rua e sua interação na linha de frente do Estado (e sua influência/impacto no resultado da ação pública), e sobre o processo de governança e sua concertação público-privada para a construção coletiva da estratégia e orientação da ação pública. Realizadas as teorizações introdutórias, até para poder calibrar a “lente” teórica através da qual olhar o objeto de estudo, cabe enfocar enfim o núcleo investigativo, a Política de Microcrédito.

4 MICROCRÉDITO

O termo microcrédito designa uma variedade de empréstimos de pequenos valores direcionados a um público de baixa renda/receita, formal e informal, cuja aplicação dá-se em crédito produtivo por meio de metodologia assistida no local onde a atividade produtiva é exercida, baseada na construção de uma relação de confiança entre o agente de crédito e o cliente, sem a exigência de garantias reais. O presente capítulo sintetiza o histórico, as concepções e as práticas de microcrédito na esfera global, nacional e estadual, com vistas a contextualizar a cronologia da política brasileira em sua implementação por intermédio da análise dos documentos legais.

Início diferenciando o crédito tradicional do microcrédito e, enfatizando sua natureza singular a partir de suas características essenciais. Elabore, ainda, uma periodização do microcrédito brasileiro com base nos autores estudados, buscando edificar os elementos que lastrearão a comparação do escopo legal e operacional do PGM com a experiência do Banco do Povo da Prefeitura de Santa Cruz do Sul.

4.1 MICROCRÉDITO: CONCEPÇÃO E PRÁTICAS

Investindo numa historicização do conceito, descobri que o vocábulo microcrédito surgiu nos anos de 1970, e continua sendo utilizado para indicar a oferta de pequenos valores ou créditos, sejam eles agrícolas, rurais ou urbanos, ao consumidor, cooperativos; oriundos de associações de poupança e empréstimos, bancos, cooperativas de crédito. (GRAMEEN, 2020a). O microcrédito, que surgiu como instrumento de combate à pobreza¹⁹, consiste na disponibilização de financiamentos de pequenos valores a microempreendedores, formais ou informais,

¹⁹ O presente estudo não pretende debater a eficácia do microcrédito como instrumento de saída da pobreza. Pois, “a possibilidade de evidências em diversas direções, quanto aos reais efeitos dos programas sobre a pobreza, pode estar relacionada não apenas a metodologias diferenciadas de avaliação de impacto, mas, sobretudo, a fatores específicos de cada programa de microcrédito e de seus clientes. Ou seja, uma possível falha de eficácia pode ser decorrente mais do tipo de programa, dos clientes e das condições de mercado do que do simples risco de concessão de crédito aos pobres em si. Neste sentido, é oportuno enfatizar que a literatura parece ter priorizado as análises de impacto em detrimento das análises de monitoramento dos clientes como que “apressando” um diagnóstico final sobre a validação do microcrédito como política de diminuição efetiva da pobreza. (SOARES et al., 2011, p. 120).

urbanos ou rurais, normalmente excluídos do sistema financeiro tradicional²⁰. (AMBROZIO, 2009).

Destaque-se a diferenciação entre crédito tradicional e microcrédito sob a perspectiva de Carneiro et al. (2006), conforme apresentado no Quadro 4.

Quadro 4 - Diferenciais entre crédito tradicional e microcrédito

Características	Crédito Tradicional	Microcrédito
Propriedade e forma de gerência	Organização maximizadora de benefícios e acionistas individuais	Bancos e organizações não governamentais (ONGs)
Características de clientes	Diversos tipos de empresas formais e empregados assalariados	Empresários de baixa renda com firmas familiares com limitada documentação formal
Características de produto	Valores altos, longo prazo de pagamento, baixas taxas de juros	Crédito de baixo valor, curto prazo de pagamento, altas taxas de juros
Metodologia de empréstimo	Garantia e documentação formal	Análise de devedor e de fluxo de caixa com inspeção no local do negócio

Fonte: Carneiro *et al.* (2004).

Como se vê, o microcrédito compõe-se de serviços e intermediação financeira para atividades econômicas²¹ com menor grau de complexidade. (LEDGERWOOD, 2013). Tem como premissas a maior oferta de crédito, políticas públicas de inclusão social e produtiva, expansão das atividades empresariais e de consumo, aumento da renda e postos de trabalho. (BNDES, 2017). Normalmente, é operacionalizado em âmbito local ou regional, por instituições da sociedade civil, bancárias ou financeiras. (LEDGERWOOD, 2013).

Para Yunus (2011), o microcrédito é um instrumento de luta contra a pobreza, que tem demonstrado ser útil a pessoas dos seis continentes e de quase todos os países. No entanto, ressalta que apenas os recursos financeiros não possibilitarão mudanças significativas no padrão de pobreza. “Outras saídas podem ser abertas

²⁰ Dado o alto risco das operações, a metodologia diferenciada *versus* o custo operacional envolvido, bem como as demais características elencadas no Quadro 4.

²¹ A quase totalidade dos financiamentos é destinada à honra de compromissos financeiros, compra de insumos ou mercadorias (capital de giro) e compra de máquinas, equipamentos, utilizados para reformas nos estabelecimentos, ou ainda expansão da capacidade produtiva (capital fixo).

para facilitar a mudança. Mas para isso é necessário ver as pessoas de modo diferente, e conceber um novo quadro para essa sociedade, coerente com essa nova visão”. (YUNUS, 2011, p. 9). Corroborando, Lopes (2011, p. 35), escreve que é papel do microcrédito:

[...] fazer chegar às camadas mais pobres a oportunidade de inserir social e economicamente os indivíduos, de tal forma que não só altere suas vidas, mas progressivamente a vida econômica das comunidades que os cercam de uma forma que criem vida própria e dependam muito mais da economia que gira e cresce ao seu redor, e precisem cada vez menos da ajuda externa, e possam contribuir de forma decisiva no desenvolvimento do seu lócus.

Importante ressaltar que a metodologia do microcrédito propõe a prática de garantia social, isto é, das relações de confiança, da reciprocidade e da participação. É usual a fiança coletiva que consiste no aval solidário, normalmente formando grupos de três a cinco pessoas, avalizando-se mutuamente. (TOMELIN, 2003).

Se o termo surgiu nos anos 70 do século XX, a prática remonta à Alemanha no século XIX, mais precisamente em 1846, com a criação, pelo Pastor Raiffeisen, da “Associação do Pão”. Essa associação disponibilizou farinha aos agricultores que se endividaram após uma quebra de safra; com esse insumo, fabricaram e comercializaram pães e sanaram suas dívidas. Com o passar do tempo, a referida associação foi transformada em uma cooperativa de crédito para a população pobre. Até 1910, tal experiência beneficiou 1,4 milhões de pessoas, e tais cooperativas estenderam sua influência pela Irlanda e pela Itália. Outra experiência ocorreu no Canadá, a partir de 1901, baseada nas práticas das cooperativas europeias de crédito e poupança. Alphonse Desjardins criou a *Caisses Populaires*, empresa cooperativa de poupança e empréstimo com capital não fixo e responsabilidade limitada, com o aporte reunido entre amigos, de US\$ 26,40. Em 1920, o número de pontos de atendimento era de 219 e, atualmente, estão associados às *Caisses Populaires* cinco milhões de pessoas, em 1.329 agências. Já o caso Indiano, por ação do governo de Madras, espelhou-se no exemplo germânico, implantando cooperativas de crédito no território, a partir de 1912, atendendo até 1946 a mais de nove milhões de pessoas. (MORDUCH, 1999; NERI, 2008; RUAS et al., 2015).

Cabe destacar também as experiências, a partir da década de 1970, de Al Whittaker com o *Institute for International Development Incorporated* (IID) que passa a estimular empreendedores na expansão de microempreendimentos na América

Latina, África e Ásia (RUAS et al., 2015) e a do *Grameen Bank*²², fundado por Muhammad Yunus, em Bangladesh, que emprestava recursos a microempendedoras para que se livrassem da cobrança de juros extorsivos de agiotas. (YUNUS; JOLIS 2011). O impacto do microcrédito na população de Bangladesh fez com que o modelo proposto pelo *Grameen Bank* começasse a espalhar-se para o mundo todo. Segundo Ruas et al. (2015, p. 13), “[...] foi também nesse período que a associação entre setor informal e microcrédito passou a ser tema-chave em discussões sobre programas de apoio a microempendedores rurais e urbanos em vários países”.

A partir dessas e de outras experiências, a filosofia do microcrédito irradiou-se, gerando uma revolução no acesso ao crédito pelos microempendedores. (CASTANÓN, 2004). Inspirou governos em vários países a constituírem políticas de disponibilização de microcrédito com taxas altamente subsidiadas que, no entanto,

²² Muhammad Yunus, criou o *Grameen Bank* em 1993, após observar o sofrimento das pessoas em Bangladesh, que se tornavam escravas dos agiotas, por não terem a quantia mínima de dinheiro que necessitavam e de não conseguirem romper com o senso de que “os pobres não eram merecedores de crédito, pois não devolveriam os recursos tomados” (YUNUS, 2008, p. 60) na tentativa de compor uma alternativa viável para essas pessoas no sistema financeiro estabelecido. Sua metodologia é inversa ao sistema financeiro tradicional, tem como prioridade de atendimento aqueles com menores posses, propaga a ideia de ser um novo tipo de negócio bancário, de tratar as pessoas em primeiro lugar e de não pensar nos resultados financeiros da operação de crédito, mas em sua sustentabilidade. O método de ação do *Grameen Bank* segue os seguintes princípios: **Comece com o problema e não com a solução**: um sistema de crédito deve basear-se em uma pesquisa do contexto social e não em uma técnica bancária pré-estabelecida; **adote uma atitude progressista**: o desenvolvimento é um processo de longo prazo que depende das aspirações e comprometimento dos operadores econômicos; **certifique-se de que o sistema de crédito atenda aos pobres, e não vice-versa**: os agentes de crédito visitam as aldeias, permitindo-lhes conhecer os mutuários; **estabeleça prioridades de ação em relação à população-alvo**: servir as pessoas mais afetadas pela pobreza que precisam de recursos de investimento, que não têm acesso ao crédito; no início, restrinja o crédito às operações de produção geradora de renda, selecionadas livremente pelo mutuário; **torne possível ao devedor poder reembolsar o empréstimo**; **apoie-se em grupos de solidariedade**: pequenos grupos informais que consistem em membros cooptados, com a mesma formação e confiando um no outro; **associe poupança e crédito** sem que isso seja necessariamente um pré-requisito; **combine o monitoramento rigoroso dos mutuários com procedimentos mais simples e padronizados possível**; **faça todo o possível para garantir o equilíbrio financeiro do sistema**; e, **invista em recursos humanos**: o treinamento de líderes lhes proporcionará uma ética real de desenvolvimento baseada no rigor, criatividade, compreensão e respeito pelo ambiente. No *Grameen*, o microcrédito é concedido, preferencialmente às mulheres (96% das associadas ao banco), sem exigir garantias. Para o banco, o cliente é um associado, e o microcrédito não é uma simples operação financeira com alguma garantia de retorno, é mudança social. Pois, segundo o seu fundador, a mudança na vida dos “sócios” do *Grameen*, deve ser tratada em várias de suas dimensões, algumas delas refletidas em uma espécie de estatuto social do banco, que nominam de “As 16 Decisões”, entre as quais estão listados compromissos com: a educação dos filhos, a participação nas atividades sociais de forma coletiva, de ajuda mútua, de preocupação com a saúde, de combate à injustiça e à prática do casamento infantil. Quanto aos valores disponibilizados em microcrédito, até o final de 2018, o *Grameen* havia financiado US\$ 24 bilhões a aproximadamente 9 milhões de pessoas. (YUNUS; JOLIS, 2011; GRAMEEN, 2020a; 2020b; 2020c; 2020d; 2020e – tradução nossa).

resultaram fracassadas, devido à ineficiência dos financiamentos, à corrupção e ao custo dos subsídios para os entes governamentais. Já a proposta do *Grameen Bank* trouxe outra expectativa, principalmente nas inovações metodológicas como, por exemplo, os empréstimos solidários, as adaptações de valores e os períodos para liquidação, a proatividade na concessão dos financiamentos (banco procura os clientes) e as microfinanças²³ no portfólio. Essas metodologias, a partir da experiência do *Grameen Bank*, foram utilizadas no mundo todo por outras instituições. (NERI, 2008).

Os continentes asiático e sul-americano têm grande representatividade sobre os programas de microcrédito do mundo. Podemos utilizar como exemplos o *Unit Desa* do *Bank Rakyat* na Indonésia, “que inovou ao construir um modelo simples e *low-tech* de gerenciamento de sistema de informações sem computadores” (NERI, 2008, p. 28), e opera hoje como uma extensa rede de pequenas unidades bancárias que funcionam como centro de negócios dirigidos ao público de baixa renda; a *Acción*, criada em 1961 para combater a pobreza na América Latina, atuando em mais de quatorze países, com parceiros também nos Estados Unidos da América e na África.

Um relevante exemplo encontramos na Bolívia, o Banco Solidariedade S.A. / Banco Sol, constituído em 1986, por uma ONG, a Fundação para Promoção do Desenvolvimento da Microempresa / Prodem, com uma abordagem social e sem fins lucrativos. (BACEN, 2001; BARONE et al., 2002). Conclui-se essa breve evolução histórica do microcrédito no mundo com a sintetização de suas características fundamentais, apresentadas no Quadro 5.

Quadro 5 - Características do microcrédito

Instituições de microcrédito – estrutura de propriedade	A estrutura de propriedade das instituições especializadas em microcrédito difere das instituições financeiras tradicionais, tendo como proprietários majoritários ONGs.
Assistidos	Os tomadores de microcrédito geralmente são empresários de baixa renda que têm negócios familiares rudimentares e documentação formal limitada, sendo considerados tomadores de alto risco para as instituições financeiras tradicionais. A concessão de crédito dá-se a

²³ O termo "microfinanças" é o termo mais comumente empregado, por isso o adotamos. “Microfinanças é, na verdade, o termo genérico que abrange todas as variedades de intervenções microfinanceiras, como microcrédito, microsseguros, microfranquias, e assim por diante”. (BATEMAN; CHANG, 2012, p. 13, tradução nossa).

	indivíduos ou grupos, conjuntamente responsáveis por seu pagamento.
Tipos de empréstimos	O crédito oferecido pelas instituições de microcrédito tem como característica a concessão de pequenos valores, a prazos curtos e juros variáveis. Como resultado, a carteira de empréstimos dessas instituições mostra um perfil particular de risco: é fracionada, o que diminui o risco; mas o giro é alto, o que o incrementa. Uma outra característica que deve ser salientada é que a atuação destas instituições é mais concentrada geograficamente para redução de custos de concessão de crédito.
Metodologia	A metodologia do empréstimo do microcrédito centra-se na análise da reputação e dos fluxos de caixa dos clientes, em detrimento das garantias e da documentação formal dos empreendimentos. Em muitos casos as parcelas são semanais, quinzenais e mensais. Tal metodologia implica em altos custos administrativos.
Incentivos dinâmicos	Oferta de empréstimos crescentes ao longo do tempo condicionados ao pagamento dos anteriores.
Foco nas mulheres	O investimento no empreendedorismo feminino é justificado pela: a) redução de risco dos empréstimos dada a menor mobilidade feminina; b) potencialização do investimento social tendo em vista que as mulheres investem mais na saúde e educação dos filhos do que os homens; c) equidade social: o microcrédito atua como redutor da desigualdade de renda e de gênero.
Contato direto e pessoal dos agentes	Um dos mecanismos do microcrédito é a lealdade dos clientes, conseguida pela confiança das instituições em sua clientela e pelos bons serviços por ela oferecidos por meio de seus agentes (burocratas de rua).
Complementariedade entre microcrédito e programas sociais	O cadastro da população de baixa renda que permite o acesso a programas sociais pode ser potencializado por instituições de microcrédito que se beneficiam desse custo já ressarcido.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Castanón (2004) e Neri (2008).

Autores como Murdugh (1999), Tomelim (2003), Neri (2008), e Yunus e Jolis (2011) defendem a essência social do programa, com ênfase na inclusão e empoderamento de pessoas carentes que jamais teriam acesso ao crédito bancário convencional. Contrapondo a evolução histórica e as peculiaridades do microcrédito

supracitadas, controvérsias acirram os debates acerca da utilização do microcrédito e sua finalidade essencial. Escreve Kraychete (2006, p. 2):

A proposição do microcrédito como política de enfrentamento da pobreza, no contexto das novas diretrizes para o desenvolvimento social, mobilizou recursos financeiros e intelectuais com vistas à constituição de mercado especializado em microfinanças. O trajeto entre a oferta de microcrédito por ONGs pioneiras até a constituição de instituições especializadas em microfinanças, foi marcado por ondas de inovações institucionais caracterizadas por: conversão de ONGs em instituições reguladas; incorporação das microfinanças em banco comercial; e criação de banco especializado em microfinanças. Organizações internacionais, sejam as classificadas entre as multilaterais, bilaterais ou as de caráter privado, articuladas com estados em países periféricos, desempenharam papel importante na definição de políticas voltadas para a oferta de serviços microfinanceiros. [...] Para os pobres que vencem a linha da indigência, as recomendações são de implantação de políticas que visem à distribuição de ativos via mercado.

Outros autores, como Roodman (2012) e Gil (2016), discutem a insustentabilidade dos programas de microcrédito vigentes quanto ao seu verdadeiro impacto sobre a pobreza, questionam se os financiamentos de microcrédito criam oportunidades ou empobrecem ainda mais essas populações, endividando-as. Contudo, para Muñoz (2006), o foco das microfinanças está mudando em algumas áreas. Além da autossustentabilidade, estão levando em conta a eficácia do financiamento em relação aos objetivos sociais, sejam eles de redução da pobreza e melhora no desempenho social, mesmo que existam maiores dificuldade em acordar indicadores sobre esse tipo de avaliação. O fato é que, nos últimos anos, alguns programas estão começando a avançar nesse sentido.

No contexto do presente estudo, cabe aprofundar o contexto brasileiro, como subsídio à análise sistêmica da política de microcrédito nacional.

4.2 CONTEXTO GERAL E BRASILEIRO: UM BREVE HISTÓRICO

Conforme estudado, alguns autores conceituam o microcrédito pelo valor, outros pelo público atendido. (NERI, 2008). Segundo Bateman (2015, p. 34):

A ideia do microcrédito, na sua origem, é em função de políticas de desenvolvimento. De fato, o microcrédito nasceu em Recife, no Brasil, como um grande programa nos anos 1960. Mas se desenvolveu com apoio do governo dos Estados Unidos e de outros que estavam preocupados com os movimentos agrários, os grupos de esquerda e a teologia da libertação. A

política de microcrédito era uma forma de mostrar: “olhe, não fique aí tentando mudar ou revolucionar o *status quo*, há condições de se desenvolver”. Então, a ideia deles inicialmente foi a de pegar alguns programas existentes, mudando-os um pouco, adaptando-os e mandando um recado para o mundo que iriam instalar um capitalismo para os pobres. Por este motivo, as instituições americanas de desenvolvimento trouxeram a ideia de que de fato os pobres não precisavam procurar desafiar o *status quo*, mas que eles mesmos podiam aceder ao capitalismo deles.

No Brasil, quando o debate econômico abrange a economia informal, a partir da década de 1970, “o microcrédito passa a ser entendido como empréstimo de pequena quantia a pessoas envolvidas com atividades produtivas, sendo o apoio creditício vinculado a ações de acompanhamento, capacitação e qualificação”. (RUA, 2008, p. 14). Também abarca o setor de empréstimos, constituindo-se em “uma política pública realizada com espírito privado” (NERI, 2008, p. 29), alicerçando-se em mecanismos de incentivos de combate à pobreza mediante a oferta de serviços financeiros a populações de baixa renda e a ampliação do portfólio de clientes das instituições financiadoras. Suas características combinam, portanto, políticas inclusivas e mecanismos de mercado, esses últimos, na forma de empréstimos de pequenos valores fornecidos a empreendedores de baixa renda, como fórmula potencializadora do desenvolvimento de pequenos negócios, por meio de acesso facilitado e rápido. (BACEN, 2004).

Apesar de quase todas as retrospectivas históricas sinalizarem a década de 1970 como gênese do microcrédito no Brasil, Zouain e Barone (2007) enfatizam que suas origens remontam ao final da década de 1950, quando Dom Helder Câmara, no Rio de Janeiro, criou uma “carteira de empréstimos” cujo objetivo era auxiliar os excluídos sociais a iniciarem uma atividade produtiva. Isso foi o embrião do Banco da Providência²⁴, uma resposta da Igreja Católica à realidade miserável de parte da população carioca, buscando colaborar e participar ativamente no esforço de ajuda e promoção humana do socialmente excluído.

Na continuidade, em 1973, houve a criação da União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações (UNO) com assessoria técnica da *Acción Internacional*, nos Estados da Bahia e Pernambuco, tendo por objetivo desenvolver um programa de crédito e capacitação para microempreendimentos populares, particularmente no

²⁴ Criado em 1959 por Dom Hélder Câmara, a organização recebeu o nome de “Banco” pois naquela época a população em situação vulnerável não tinha acesso aos bancos do sistema financeiro. Nasceu o Banco da Providência com a missão de contribuir para uma sociedade igualitária, em que os sem oportunidades tivessem “um banco” para chamar de seu. E, ao longo de mais de meio século é uma referência no atendimento às demandas sociais. (BANCO DA PROVIDÊNCIA, 2020).

setor informal. A UNO destacou-se por seu ineditismo, como uma experiência que se constituiu na principal referência para a expansão desses programas na América Latina. Sua estrutura e metodologia já apresentavam algumas características que só viriam a se consolidar, também em outros continentes, a partir dos anos 80. (SILVEIRA, 2001; BACEN, 2001; BARONE et al., 2002). Esse projeto “baseava-se no princípio de que a agilidade na aprovação do empréstimo costumava ser mais importante que a taxa de juros, [...] funcionários estabeleciam relações pessoais com os clientes e se responsabilizavam por todos os aspectos do ciclo do empréstimo, desde a origem até a recuperação”. (NERI, 2008, p. 28).

Na década de 1980, ocorrem duas iniciativas significantes. Em 1987, com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da *Inter-American Foundation* (IAF), foi criado o Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos Ana Terra (Ceape/RS), em Porto Alegre, Estado do Rio Grande do Sul e, em 1989, o Banco da Mulher, na Bahia, com o apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e do BID. Destacam-se, ainda as experiências da Portosol, criada em 1996, a qual constituiu o primeiro modelo misto (iniciativa do poder público local com controle operacional da sociedade com foco na autossustentabilidade), tornando-se exemplo para inúmeras instituições e programas no país. Os recursos iniciais foram disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre, pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul, pela Sociedade Alemã de Cooperação Técnica (GTZ), IAF, pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e pelo Banco Nacional de Desenvolvimentos Econômico e Social (BNDES). O VivaCred, constituído em 1996, no Rio de Janeiro, pela ONG Viva RIO, com o apoio do BNDES, do Fininveste do BID; o São Paulo Confia e o Banco do Povo do Estado de Goiás também configuram-se em experiências relevantes. (BARONE et al., 2002; NERI, 2008; COSTA, 2010; BARBOSA; TEIXEIRA; DAMASCENO, 2012).

Salienta-se ainda, que o maior programa de microcrédito brasileiro é o CrediAmigo, criado em 1998, apoiado pelo Banco do Nordeste (BNB), é também um dos maiores da América Latina. Associado ao crédito, o referido programa oferece aos empreendedores acompanhamento e orientação empresarial para a melhor aplicação do recurso, a fim de integrá-los de maneira competitiva ao mercado, além de cursos de capacitação e aperfeiçoamento profissional. (BARONE et al., 2002; NERI, 2008; COSTA, 2010; BARBOSA; TEIXEIRA; DAMASCENO, 2012).

O Quadro 6 apresenta a periodização do microcrédito no Brasil sob a perspectiva do autor, com base em Bittencourt (2005), Soares e Sobrinho (2008), Mantega (2011) e Sampaio (2016).

Quadro 6 - Periodização do microcrédito no Brasil

Fase I Primeiras Experiências/ Inexistência de Marco Regulatório	1950 a 1970	Experiências de Microcrédito a partir de iniciativas da Igreja Católica (embrião do Banco da Providência)
	1972 a 1988	Redes alternativas ao sistema comercial de crédito, organizadas por ONGs e fundos informais rotativos, focados especialmente no meio rural
	1989 a 1995	a) Governos municipais (Bancos do Povo) operando diretamente com os microempreendedores; b) Expansão do cooperativismo de crédito urbano e constituição de sistemas cooperativos de crédito rural; c) A inexistência de um marco regulatório, associado à instabilidade econômica e a vedação legal de cobrança de juros superiores a 12% a.a. restringiram o desenvolvimento desta modalidade de crédito.
Fase II Regulamentação da Política para o Mercado de Microfinanças	1996 a 2002	a) Regulamentação do microcrédito para concessão de microcrédito via Sociedades de Crédito Mútuo (SCM) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips), adotando-se o modelo minimalista (sustentabilidade das instituições de microcrédito (taxas de mercado)), sem condicionar o acesso ao crédito à prévia capacitação gerencial do tomador, sequer delimitar a obrigatoriedade de acompanhamento dos microempreendimentos durante o prazo do contrato; b) Criação do programa de Crédito do BNDES com ênfase no desenvolvimento de micro e pequenas empresas; c) Criação do Programa CrediAmigo do Banco do Nordeste (maior experiência de microcrédito brasileira até a presente data).
Fase III Regulamentação – Política Pública de Inclusão Social, Produtiva e Financeira	2003 a 2010	a) Amplo programa de inclusão social, produtiva e financeira (PNMPO), reorientando-se o modelo de microcrédito adotado (desenvolvimentista), por meio da bancarização, crédito orientado (indistintamente de consumo e ou produtivo); b) Instrumentos: redução das taxas de juros, acesso aos serviços financeiros (conta corrente, poupança, seguros e crédito) para a população de baixa renda, ampliação das fontes de recursos orçamentários para aplicação em microcrédito com a constituição de aplicação compulsória, de percentual do depósito à vista (2%) das instituições financeiras; flexibilização de garantias (colaterais sociais).

<p>Fase IV Consolidação do Modelo Desenvolvimentista de Microcrédito como Política Pública de inclusão social, produtiva e financeira</p>	<p>2011 a Agosto 2016</p>	<p>Lançamento do Programa Crescer no PNMPO:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Operações de Microcrédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores; • Microcrédito produtivo (converte a carteira de crédito em consumo para, exclusivamente, crédito produtivo e orientado) com assistência técnica (relacionamento direto com empreendedores no local da atividade econômica, atendimento por pessoas treinadas, contato permanente para acompanhamento e orientação durante o prazo da operação); • Redução das taxas de juros para 8% a.a.; • Institui a equalização do custeio das operações de microcrédito por intermédio de subvenção econômica às instituições financeiras.
<p>Fase V Ressignificação do Modelo Desenvolvimentista para o minimalista do Microcrédito</p>	<p>2017-2018</p>	<p>Redefine o público tomador de empréstimo do PNMPO, reduzindo a focalização do programa na população de baixo IDH e, (re)direcionando-o às classes média baixa e média a partir dos sucessivos aumentos de tetos operacionais de enquadramento e valor de operações.</p>
<p>Fase VI Mercantilização do Microcrédito</p>	<p>2019-atual</p>	<p>Descaracterização da Política de Microcrédito no Brasil no que se refere: segmentos apoiados (pessoas físicas e ou jurídicas com renda/receita anual de até R\$ 360.000,00), definição de garantias a critério dos agentes financeiros, alteração da metodologia: concessão de crédito sem capacitação prévia ou acompanhamento, concentração de operações em menor número de clientes (minimização de riscos), flexibilização da aplicação de percentual de depósitos à vista, revogação da estrutura de governança (composição do Conselho Consultivo por Ato do Executivo).</p>

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Bittencourt (2005), Soares e Sobrinho (2008), Mantega (2011), Sampaio (2016).

Outrossim, sugerem Ruas et al., (2015) que, no Brasil, o microcrédito apresentou três ondas de expansão: a primeira foi promovida por associações privadas sem fins lucrativos vinculadas às redes internacionais; a segunda, marcada pela execução de políticas públicas, federativas, estaduais e municipais, a partir de programas de microcrédito; a terceira, a partir da entrada dos bancos públicos federais, por meio da operação direta ou indireta e o estabelecimento de um programa com abrangência em todo o território brasileiro, o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado (PNMPO). Assim, observamos que o início e a disseminação das ações que envolveram o microcrédito no país foram desenvolvidos por instituições não governamentais e financiados por meio de doações, tendo sua difusão pelo território nacional entre o final da década de 1990 e o início dos anos 2000. Contemporaneamente, os principais programas voltados ao microcrédito no país foram estabelecidos por meio de bancos públicos, embora as organizações não governamentais preservem sua relevante importância (NERI, 2008; MATOS, 2015; RUAS et al., 2015). Na seção seguinte apresento sinteticamente referidas iniciativas.

4.3 INICIATIVAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO NO BRASIL

As iniciativas de políticas públicas especificamente voltadas para o microcrédito no Brasil datam de 1996, com a criação pelo BNDES do Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP), que teve como objetivo a disponibilização de fundos subsidiados oriundos do Fundo do Amparo ao Trabalhador (FAT) para instituições de microcrédito e o fornecimento de suporte técnico em finanças, regulamentação, contabilidade, tecnologia de informações e comunicações (BARONE et al., 2002; MATOS, MACAMBIRA, CACCIAMALI, 2014; RUAS et al., 2015). Apesar do apoio do BNDES, a oferta de crédito continuou sendo reduzida e socialmente concentrada. (ALVES, 2010). Sob esse contexto, foram criadas as principais políticas de expansão e democratização do crédito, sendo que, a partir de 2003, o BNDES muda sua estratégia e propõe uma maior articulação entre a sociedade civil organizada e o setor público por meio do Programa de Microcrédito do BNDES. (BARONE et al., 2002; RUAS et al., 2015).

Em 2005, é instituído o PNMPO, que teve como principal objetivo disponibilizar recursos para o microcrédito produtivo orientado, assim como incentivar a geração de

trabalho e renda entre os microempreendedores, e ofertar apoio técnico às instituições de microcrédito, com vistas ao seu fortalecimento institucional, para a prestação de serviços financeiros. (BRASIL, 2005). O PNMPO diferencia o microcrédito de consumo do microcrédito produtivo orientado, e apresenta uma característica essencial: a intervenção da figura do agente de crédito, responsável pelas visitas aos empreendimentos econômicos, pela avaliação do perfil socioeconômico, da análise do crédito solicitado e da sua concessão, além do acompanhamento pós-crédito. (COSTA, 2010).

A importância dessa relação está na atuação do agente de crédito em quase toda a operação de crédito, que vai da captação do cliente, à visita para preenchimento da proposta, à orientação financeira para a definição do crédito e até ao acompanhamento da execução do projeto viabilizado pela operação. Essa intervenção, que diverge fundamentalmente das operações do sistema financeiro tradicional, é essencial sob o ponto de vista das assimetrias das informações, da análise da viabilidade econômico-financeira da proposta, das garantias²⁵, e da redução dos níveis de inadimplência. Além disso, amplia significativamente o grau de confiança entre o agente de crédito e os empresários que acessam o crédito. Essas práticas pré e pós crédito, dão origem ao que se intitula Microcrédito Produtivo e Orientado (MPO).

De acordo com o PNMPO, o microcrédito produtivo e orientado é a modalidade de financiamento que busca permitir o acesso ao crédito de pequeno valor concedido para atendimento das necessidades financeiras de pessoas físicas e jurídicas, formais e informais, empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, de forma individual ou associativa, utilizando metodologia baseada no relacionamento direto com os empreendedores no local onde é executada a atividade econômica. (BRASIL, 2005).

Em 2011, com o intuito de regulamentar a disponibilização e ampliar a oferta de microcrédito, é publicada uma normativa pelo Banco Central do Brasil (Bacen), na qual todos os bancos comerciais ou múltiplos foram obrigados a aplicar 2% dos saldos captados em contas-correntes (depósitos à vista) em operações de microcrédito e de

²⁵ A riqueza desempenha o papel de garantia e limita o padrão de investimento, salientam que a fonte preponderante das restrições do mercado de crédito está relacionada com a riqueza. Para as famílias mais pobres, que detêm menor riqueza, ou seja, uma capacidade de comprometimento restrita, reflete-se na ausência de garantias. (PAULSON; TOWNSEND, 2003).

crédito de pequeno valor. Caso contrário, tal montante é recolhido, compulsoriamente, junto ao Bacen, sem nenhuma remuneração para os agentes financeiros. Essas operações de microcrédito, obrigatoriamente, deverão ser realizadas com a população de baixa renda e microempreendedores, rurais ou urbanos, cuja renda/receita anual não ultrapasse R\$ 200 mil²⁶ ao ano; as taxas de juros não poderão ultrapassar 2% ou 4% ao mês nas operações de microcrédito produtivo e orientado; e, a operação deverá ter prazo superior a 120 dias. (BACEN, 2011).

Em contrapartida, o Governo Federal, busca elevar os valores médios das operações para cobrir os custos fixos dos bancos, aumentando os saldos devedores dos beneficiários para no máximo R\$ 15 mil e, unificando a Taxa de Abertura de Crédito (TAC) em 3%. Escreve Costa (2010, p. 22):

Afora a exigibilidade dos 2% dos depósitos à vista, os grandes bancos privados ainda estavam engatinhando no microcrédito. De acordo com o BCB, no fim de 2006, apenas Unibanco, ABN AMRO, Santander Banespa e Itaú operavam na modalidade, com empréstimos totais de R\$ 71,7 milhões. Desde que o governo obrigou a destinação de 2% dos depósitos à vista para o microcrédito, os bancos privados procuravam o modelo adequado para cumprir essa meta. A maioria deles, por dificuldades de acesso e desconhecimento desse mercado, preferiu transferir os recursos para outros bancos ou organizações não governamentais (ONGs) que trabalhavam com o público de baixa renda. Dentre os bancos que buscaram *originação* própria do microcrédito produtivo, o mais bem-sucedido continuou a ser o BNB. A instituição estatal, com missão de banco desenvolvimentista, usava como *funding* boa parte desses recursos não utilizados pelos grandes bancos privados, para financiar quase 250 mil clientes, com saldo da carteira em R\$ 173 milhões.

Não obstante, segundo o Sebrae (2017), existiam nesse ano 6,4 milhões de pequenos negócios no País, que eram obrigados a recorrer a fontes de recursos alternativas, como empréstimos em agiotas, amigos ou parentes, ou seja, um mercado potencial muito grande. No entanto, o uso do microcrédito para consumo continuava muito superior ao crédito produtivo. A manutenção desse contexto, após a instituição do PNMPO, leva o Governo Federal, em 2011, a constituir o Programa Crescer, com o intuito de reduzir os custos dos financiamentos e ampliar o acesso dos segmentos mais pobres da população ao crédito. Concede subvenção econômica às instituições financeiras²⁷, para ampliar a participação dos bancos públicos e expandir a oferta de

²⁶ Em setembro de 2017, a medida provisória n.º 802/2017, publicada no Diário Oficial da União, amplia o valor máximo de R\$ 120 mil para R\$ 200 mil. (BRASIL, 2017).

²⁷ A metodologia do microcrédito produtivo e orientado, além de ser diferente das operações de crédito pré-aprovadas, é onerosa. E, como trata com pequenos de valores, não atrai o interesse das instituições financeiras tradicionais.

microcrédito produtivo e orientado, incentivando a geração de trabalho e renda por meio dos pequenos negócios. (BRASIL, 2011).

Para a compreensão da conjuntura da evolução do microcrédito no país, entendo que se faz necessária apresentar sua cronologia a partir dos dispositivos legais que o norteiam. O Quadro 7 sintetiza a evolução do marco regulatório do período 1996 a 2019, a partir da compilação das Resoluções do Bacen, Codefat e CMN, da Legislação Federal e de Portarias.

Quadro 7 - Cronologia Legal do Microcrédito – Esfera Federal 1996-2019

Quadro Político	Marco Legal	Descrição do Conteúdo
Presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB) Vice-Presidente Marco Maciel (PFL) 1/1/1995 a 1/1/2003.	Resolução n.º 124, de 14 de outubro de 1996, CODEFAT.	Estabelece critérios para utilização dos recursos destinados ao BNDES para aplicação no Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP) na Área Urbana. Segundo a Resolução citada, o Programa de Crédito Produtivo Popular, será executado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), excedentes da reserva mínima de liquidez, alocados em depósitos especiais remunerados naquele Banco, nos termos do art. 9.º da Lei n.º 8.019, de 11 de abril de 1990, com a redação dada pelo art. 1.º da Lei n.º 8.352, de 28 de dezembro de 1991. Art. 3.º A alocação dos recursos de que trata esta Resolução, no valor de R\$ 150.000.000,00 (cento e cinquenta milhões), dar-se-á mediante solicitação formal do Banco, com base na programação de aplicação, a ser previamente encaminhada ao Ministério do Trabalho.
	Resolução n.º 128, de 23 de outubro de 1996, CODEFAT.	Estabelece critérios para utilização de recursos destinados ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), para aplicação no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) na concessão de financiamentos no setor rural, destinados a mini e pequenos produtores rurais.
	Resolução n.º 2.627, de 3 de agosto de 1999, do Bacen.	a) considerada o marco legal da iniciativa privada no setor de microcrédito, dispõe sobre a constituição e o funcionamento das sociedades de crédito ao microempreendedor (SCM), pessoas jurídicas de direito privado, com finalidade lucrativa, cujo objetivo social exclusivo é a concessão de financiamentos a pessoas físicas, com vistas a viabilizar empreendimentos de natureza profissional, comercial ou industrial de pequeno porte, bem como pessoas jurídicas classificadas como microempresas. b) nessa edição, não contempla fundo garantidor de crédito às operações de microcrédito.
	Resolução n.º 2.655, de 0/10/1999, Bacen	Dispõe sobre a aplicação de recursos do PIS-Pasep em operações de empréstimo de capital de giro realizadas pelo Banco do Brasil S.A. e Caixa Econômica Federal para empresas nacionais, preferencialmente as micros, pequenas e médias empresas, com ramos de atividade industrial, comercial e de prestação de serviços, bem como as pessoas físicas e jurídicas beneficiárias de financiamento pelas sociedades de crédito ao microempreendedor nos termos da Resolução n.º 2.627.

	<p>Portaria n.º 588, Ministério das Comunicações, de 4 de outubro de 2000.</p>	<p>a) institui o serviço financeiro postal especial, denominado Banco Postal, a ser prestado pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT).</p> <p>b) os serviços relativos ao Banco Postal caracterizam-se pela utilização da rede de atendimento da ECT para a prestação de serviços bancários básicos como correspondente de instituições bancárias (abertura de contas de depósito à vista e de poupança, aplicações e resgates em fundos de investimentos; ordens de pagamento; recepção e encaminhamento de pedidos de empréstimos e financiamentos; análise de crédito e cadastro; execução de cobrança e títulos; por exemplo), em todo o território nacional, como correspondente de instituições bancárias, na forma definida pela Resolução do Conselho Monetário Nacional de n.º 2.707, de 30 de março de 2000.</p> <p>c) os serviços a que se refere essa Portaria deverão ser implantados prioritariamente nos municípios desassistidos de atendimento bancário, como instrumento de inserção social, assim entendidos aqueles que não possuam agências bancárias, Posto de Atendimento Bancário (PAB) ou Posto Avançado de Atendimento (PAA).</p>
	<p>Lei n.º 10.194, de 14 de fevereiro de 2001.</p>	<p>a) dispõe sobre a implementação de sociedades de crédito ao microempreendedor (equiparando-se às instituições financeiras nos termos e efeitos da legislação em vigor), cujo objeto social exclusivo é a concessão de financiamentos a pessoas físicas, micro e pequenas empresas.</p> <p>b) referidas entidades jurídicas de direito privado, com finalidade lucrativa foram criadas para impulsionar a participação de atores da iniciativa privada nesse mercado, e terão sua constituição, organização e funcionamento disciplinados pelo Conselho Monetário Nacional, sendo fiscalizadas pelo Bacen.</p> <p>c) tais sociedades têm por objetivo primordial apoiar o desenvolvimento das micro e pequenas empresas por meio de programas e projetos que visem ao seu aperfeiçoamento técnico, racionalização, modernização, capacitação gerencial, acesso ao crédito, à capitalização e o fortalecimento do mercado secundário de títulos de capitalização.</p>
	<p>Resolução n.º 2.874, de 26 de julho de 2001, do Bacen.</p>	<p>a) Altera a Resolução n.º 2.627, e dispõe sobre a constituição e o funcionamento das sociedades de crédito ao microempreendedor, aqui incluídas origens de recursos, o nível de endividamento máximo, os tipos de operações, limites, garantias, vedações.</p> <p>b) Essa resolução autoriza a prestação de garantias pelas sociedades de crédito ao microempreendedor, às pessoas físicas e jurídicas contratantes de microcrédito.</p>

<p>Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT) Vice-presidente José de Alencar (PL/PRB) 1/1/2003 a 1/1/2011.</p>	<p>Resolução n.º 3.109, de 24 de julho de 2003, do Bacen.</p>	<p>a) dispõe sobre a realização de operações de microfinanças destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores. Estabelece os condicionantes a serem seguidos pelos bancos múltiplos com carteira comercial, os bancos comerciais, a Caixa Federal, bem como as cooperativas de crédito de pequenos empresários ou microempreendedores e as cooperativas de crédito de livre admissão de associados na realização de operações de microfinanças destinadas à população de baixa renda: (a) aplicação compulsória de 2% do valor do depósito à vista (observado que nos meses de agosto e setembro/2003 este percentual será de 1%); (b) taxas de juros efetivos não superiores a 2% a.m.; teto do valor do crédito de R\$ 600,00 para pessoas físicas e R\$ 1.000,00 para microempreendedores; (c) prazo das operações não inferior a 120 dias; (d) taxa de abertura de crédito de 2% para pessoas físicas e 4% para microempreendedores; (e) adoção de procedimentos simplificados para confecção de ficha cadastral e elaboração de contratos, bem como flexibilização no que se refere à exigência de formalização de título de crédito representativo da dívida.</p> <p>b) condicionantes: para efeito do disposto nessa resolução, as operações de microfinanças somente poderão ser realizadas com pessoas físicas cujos saldos de contas de depósitos em conjunto com outras aplicações, sejam inferiores a R\$ 1.000,00; a pessoas físicas ou jurídicas (detentoras ou não de depósitos de pequenos valor) que preenchem os condicionantes de contratação de operações de microcrédito com as sociedades de crédito ao empreendedor (desde que o somatório de suas operações não ultrapasse R\$ 10.000,00); as pessoas físicas de baixa renda, portadoras ou não de depósitos de pequeno valor enquadradas na Lei Complementar n.º 111/2001 (famílias cuja renda <i>per capita</i> seja inferior à linha de pobreza, assim como indivíduos em igual situação de renda; as populações de municípios e localidades urbanas ou rurais, isoladas ou integrantes de regiões metropolitanas, que apresentem condições de vida desfavoráveis).</p>
	<p>Resolução n.º 3.128, de 30 de outubro de 2003, Bacen</p>	<p>a) altera a Resolução 3.109 de 2003, incluindo no cômputo das exigibilidades de aplicação nas operações de microcrédito, o percentual de depósito à vista incidente sobre os depósitos de entidades, fundos ou programas voltados ao microcrédito (além dos recursos repassados para outras instituições financeiras, inclusive sociedades de crédito ao microempreendedor; os créditos oriundos de adiantamentos, empréstimos e financiamentos adquiridos de outras instituições financeiras, de Oscips, de organizações governamentais).</p> <p>b) destaca, outrossim, que compete à organização depositária dos recursos a comprovação da aplicação dos recursos captados.</p>

	Lei n.º 10.735, de 11 de setembro de 2003.	<p>a) dispõe sobre o direcionamento de 2% dos 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.</p> <p>b) os bancos comerciais, os bancos múltiplos com carteira comercial, a Caixa Econômica Federal, bem como as cooperativas de crédito de pequenos empresários, microempresários ou microempreendedores e de livre admissão de associados manterão aplicada em operações de crédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores parcela dos recursos oriundos dos depósitos à vista por eles captados (2%).</p> <p>c) os tomadores dos recursos deverão ser: (a) pessoas 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) pessoas físicas de baixa renda selecionadas por outros critérios; e no caso do percentual de recursos não ser aplicado na integralidade, deverão ser recolhidos ao Bacen, sem quaisquer remuneração, permanecendo indisponíveis nos termos de regulamentação daquela autarquia.</p> <p>d) veda a cobrança de quaisquer taxas ou despesas, à exceção da taxa de abertura de crédito (2% para pessoas físicas e 4% para microempresas).</p>
	Resolução n.º 3.156, de 17 de dezembro de 2003, Bacen.	Estende a faculdade de contratação de correspondente no país (Resolução n.º 3.310, 31/07/2003) às outras instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, como é o caso das Sociedades de Crédito aos Microempreendedores.
	Resolução n.º 3.212, de 30 de junho de 2004, Bacen.	<p>Altera os artigos 1.º, 3.º e 6.º da Resolução 3.109, de 24/07/2003, do Bacen, no que se refere:</p> <p>a) a admissão: excepcionalmente de contratação de operações com prazo menor que 120 dias, desde que a taxa de abertura de crédito seja cobrada proporcionalmente ao prazo; o pagamento parcelado das operações.</p> <p>b) para efeito do cálculo da exigibilidade de aplicação de recursos de microcrédito serão considerados: os recursos repassados para outras instituições financeiras, inclusive sociedades de crédito ao microempreendedor por meio de depósitos interfinanceiros (DIMs); os créditos oriundos de adiantamentos, empréstimos e financiamentos que atendam às normas do microcrédito adquiridos de outras instituições financeiras, inclusive sociedades de crédito ao microempreendedor, Oscips, organizações não governamentais cujos estatutos prevejam operações de microcrédito e entidades, fundos ou programas voltados ao microcrédito.</p> <p>c) estabelece percentuais para o cômputo de exigibilidade das operações vencidas.</p> <p>d) autoriza o Bacen a requisitar informações acerca das operações de que trata esta resolução.</p>

	Resolução n.º 3.229, de 26 de agosto de 2004, Bacen.	Faculta às instituições financeiras o repasse de recursos a sociedade de crédito a microempreendedor por meio de depósitos interfinanceiros (DIMs) para realização de operações de microcrédito produtivo orientado, bem como a aquisição de operações em espécie.
	Lei n.º 11.110, de 25 de abril de 2005. (Conversão da Medida Provisória n.º 226, de 29 de novembro de 2004).	<p>a) institui o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) com o objetivo de incentivar a geração de trabalho e renda entre os microempreendedores populares; disponibiliza recursos para o PNMPO e oferece apoio técnico às instituições de microcrédito produtivo orientado, visando a seu fortalecimento institucional para a prestação de serviços aos empreendedores. O PNMPO tem por finalidade específica disponibilizar recursos para o microcrédito produtivo e orientado.</p> <p>b) para efeito dessa lei, considera-se microcrédito produtivo e orientado o crédito concedido para atendimento das necessidades financeiras de pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, utilizando de metodologia baseada no relacionamento direto com os empreendedores no local onde é executada a atividade econômica. O contato com o empreendedor deve ser feito durante o período de vigência do contrato, para planejamento, acompanhamento e orientação.</p> <p>c) são instituições de microcrédito: instituições financeiras oficiais (públicas e privadas) e, cooperativas singulares de crédito, agências de fomento, sociedades de crédito ao empreendedor, Oscips, Bancos de Desenvolvimento, Bancos Cooperativos, Centrais de Cooperativas de Crédito (desde que habilitadas no Ministério de Trabalho e Emprego).</p> <p>d) constituem origens de Recursos do PNMPO: recursos do FAT, aplicações compulsórias derivadas dos depósitos à vista (2%),</p> <p>e) a referida lei flexibiliza as garantias para as operações de microcrédito, permitindo sua contratação sem a vinculação de garantias reais, substituídas por outras formas alternativas de colaterais (fundos garantidores, aval solidário, penhor/alienação fiduciária dos bens financiados).</p> <p>f) o Ministério de Trabalho e Emprego poderá celebrar convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos que objetivem a colaboração técnico-científica com órgãos do setor público e entidades privadas sem fins lucrativos.</p> <p>g) fica instituído o comitê Interministerial de PNMPO coordenado pelo Ministério de Trabalho para subsidiar a implementação das diretrizes previstas nessa lei, sendo composto por representantes dos Ministérios da Fazenda e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.</p>

	<p>Resolução n.º 3.310, de 25 de abril de 2005, Bacen.</p>	<p>a) para efeito do disposto nessa resolução, as operações de microfinanças somente poderão ser realizadas com pessoas físicas cujos saldos de contas de depósitos em conjunto com outras aplicações, sejam inferiores a R\$ 1.000,00; a pessoas físicas, para viabilizar empreendimentos de natureza profissional, comercial ou industrial, de pequeno porte ou jurídicas classificadas como microempresas nos termos da legislação em vigor; as pessoas físicas de baixa renda, portadoras ou não de depósitos de pequeno valor enquadradas na Lei Complementar n.º 111/2001 (famílias cuja renda <i>per capita</i> seja inferior à linha de pobreza, assim como indivíduos em igual situação de renda; pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte com renda anual bruta de até R\$ 60.000,00.</p> <p>b) o somatório da operação e de outras operações de crédito não ultrapasse R\$ 10.000,00.</p> <p>c) altera os tetos de financiamento das operações de microcrédito: R\$ 600,00 para pessoa física; R\$ 1.500,00 para microempreendedores; R\$ 5.000,00 para microcrédito produtivo e orientado.</p> <p>d) admite como garantias: Aval solidário em grupo com no mínimo três participantes, alienação fiduciária, fiança, outras formas de garantias aceitas pelas instituições financeiras.</p>
	<p>Resolução n.º 3.321, de 29 de setembro de 2005, Bacen.</p>	<p>Dispõe sobre a constituição, a autorização para funcionamento, o funcionamento, as alterações estatutárias e o cancelamento de autorização de cooperativa de crédito, e versa sobre a realização de auditoria externa em cooperativa singular de crédito.</p>
	<p>Resolução n.º 3.399, de 29 de agosto de 2006, Bacen.</p>	<p>Dispõe sobre a captação e a realização de depósitos interfinanceiros, inclusive os depósitos interfinanceiros vinculados a operações de microfinanças (DIM), constituídos exclusivamente para aplicação em operações de microcrédito.</p>
	<p>Resolução n.º 3.422, de 30 de novembro de 2006, Bacen.</p>	<p>a) dispõe sobre a realização de operações de microcrédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores (definidas na Lei 11.110, de 2005), redefinindo o perfil dos beneficiários e os tetos de operação: R\$ 1.000,00 para pessoa física (taxa de abertura de crédito de até 2%); R\$ 3.000,00, quando se tratar de microempreendedores (taxa de abertura de crédito de até 4%); R\$ 10.000,00, quando se tratar de microcrédito produtivo orientado (taxa de abertura de crédito de até 3%).</p> <p>b) o valor e as condições do crédito devem ser definidos após a avaliação (<i>in loco</i>) da atividade e da capacidade de endividamento do tomador final de recursos, em estreita interlocução com ele e em consonância com o previsto nesta resolução.</p>

		c) para o cumprimento da exigibilidade de aplicação de 2% do valor dos depósitos à vista serão computados: recursos repassados para outras instituições financeiras, por meio de DIM, observadas as disposições da Resolução n.º 3.399, de 29/08/2006; créditos oriundos de operações de adiantamentos, empréstimos e financiamentos que atendam às condições da presente resolução adquiridos de outras instituições financeiras, de Oscips, de organizações não governamentais cujos estatutos prevejam a realização de operações de microcrédito; entidades, fundos ou programas voltados ao microcrédito.
	Lei n.º 11.524, de 24 de setembro de 2007.	Altera o Art. 1.º da Lei 10.194, de 14/02/2001, que passa a vigorar com a seguinte redação: Art. 1.º É autorizada a constituição de Sociedades de Crédito ao Microempreendedor e à Empresa de Pequeno Porte, as quais terão por objeto social a concessão de financiamentos a pessoas 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.
	Resolução n.º 3.567, de 29 de maio de 2008, Bacen.	a) dispõe sobre a constituição e o funcionamento de sociedades de crédito ao microempreendedor e à empresa de pequeno porte (sendo vedada a participação societária, direta ou indiretamente, do setor público no seu capital). b) fica facultado às SCM observar o limite de exposição por cliente em operações de crédito e prestação de garantias de R\$ 10.000,00.
	Decreto n.º 6.607, de 21 de outubro de 2008.	a) consideram-se pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de pequeno porte aquelas com renda/receita bruta anual de até R\$ 120.000,00.
	Resolução n.º 3.706, de 27 de março de 2009, Bacen.	Redefine o perfil dos beneficiários e os tetos de operação, a saber: a) o somatório das operações de pessoas físicas ou jurídicas tomadoras de microcrédito (excetuando-se o crédito habitacional) não poderá ultrapassar R\$ 20.000,00; b) os tetos de operação: R\$ 2.000,00 para pessoa física; R\$ 5.000,00 quando se tratar de microempreendedores; R\$ 15.000,00 quando se tratar de microcrédito produtivo orientado.

	Lei n.º 12.249, de 11 de junho de 2010.	Altera os artigos 1.º e 2.º da Lei 11.110/2005, ampliando as fontes de recursos orçamentários do microcrédito: FAT; a compulsoriedade de aplicação de percentual dos depósitos à vista das Instituições financeiras (2%), do orçamento da União ou dos Fundos Constitucionais de Financiamento, quando alocados para operações de microcrédito rural no âmbito do Pronaf; de outras fontes alocadas para o PNMPO pelas instituições financeiras ou instituições de microcrédito produtivo e orientado.
Presidenta Dilma Rousseff (PT) Vice-Presidente Michel Elias Temer Lulia (MDB) 1/01/2011 a 31/08/2016.	Resolução n.º 4.000, de 25 de novembro de 2011, Bacen.	Altera e consolida as normas que dispõem sobre a realização de operações de microcrédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores: a) perfil dos tomadores: no caso de pessoa física, não detenha saldo médio mensal em conta de depósitos (somados a outras aplicações), superior a R\$ 3.000,00; no caso de microempreendedores, que o somatório do valor da operação com o saldo de outras operações de crédito não ultrapasse R\$ 20.000,00 (excetuando-se crédito habitacional). b) teto das operações: R\$ 2.000,00 para pessoas físicas; R\$ 5.000,00 para microempreendedores; R\$ 15.000,00, quando se tratar de microcrédito produtivo e orientado. c) a taxa de abertura de crédito não poderá ultrapassar: até 2% no caso de pessoas físicas; até 3% no caso de microempreendedores. d) nas instituições financeiras que tenham mais de 10.000 clientes de microcrédito produtivo e orientado, a diretoria deve implementar controles internos específicos para assegurar que os procedimentos adotados à concessão das operações estejam em conformidade com a legislação vigente. Referidos controles internos estarão sujeitos à revisão anual por parte de auditoria interna.
	Resolução n.º 4.050, de 26 de janeiro de 2012.	a) Dispõe sobre o cumprimento do direcionamento de depósitos à vista captados pelas instituições financeiras de que trata a Resolução n.º 4.000, de 25/08/2011, com operações de crédito para aquisição de tecnologia assistiva destinado à Pessoas com Deficiência (PCDs). b) Referida resolução autoriza as instituições obrigadas à aplicação compulsória do percentual de depósitos à vista a conceder crédito a pessoas físicas com renda mensal igual ou inferior a dez salários mínimos, destinado à aquisição exclusiva de bens e serviços de tecnologia assistiva destinados a PCDs. c) Referidas operações terão os seguintes condicionantes: a. taxa de juros não superior a 2% a.m.; b. valor máximo por tomador de R\$ 30.000,00; c. prazo da operação não inferior a 120 dias; d. taxa de abertura de crédito não superior a 2% do valor do crédito. d) Referidas operações não podem ser computadas para efeito do cumprimento do percentual mínimo de 2% relativo à aplicação em microcrédito produtivo e orientado do saldo de depósitos à vista.

	Lei n.º 12.666, de 14 de junho de 2012 (Conversão da Medida Provisória nº 554/ de 23/12/2011).	Programa Crescer autorizou a União a conceder subvenção econômica a instituições financeiras sob a forma de equalização de parte do custeio das operações de microcrédito (dotação orçamentária limitada a R\$ 500.000.000,00 anuais).
	Resolução n.º 4.152, de 30 de outubro de 2012, Bacen.	Disciplina as operações de microcrédito por parte das instituições, especificando: a) natureza/enquadramento da operação: – a operação deve ser conduzida com metodologia específica: avaliação de riscos considerando-se a necessidade de crédito, o endividamento e a capacidade de pagamento do tomador; análise de receitas e despesas do tomador; mecanismo de controle e acompanhamento diário do volume e da inadimplência das operações da organização; b) equipe especializada para acompanhamento da operação durante o período do contrato no local onde é executada a atividade do tomador; c) o somatório do valor da operação de microcrédito com o saldo devedor de outras operações de crédito com o mesmo tomador deve ser inferior a três vezes o valor do PIB <i>per capita</i> , excetuando-se desde limite as operações de crédito habitacional.
	Resolução n.º 4.153, de 30 de outubro de 2012, Bacen.	Altera a Resolução n.º 4.000, de 25/08/2011, no tocante ao: a) perfil dos tomadores: pessoa física que não detenha saldo médio mensal em conta de depósitos (somados a outras aplicações), superior a R\$ 3.000,00; microempreendedores, cujo somatório do valor da operação com o saldo de outras operações de crédito não ultrapasse R\$ 40.000,00 (excetuando-se crédito habitacional); b) veda a cobrança de quaisquer outros tipos de taxas ou despesas; c) inclui no cálculo de exigibilidade de aplicação de recursos no microcrédito (além dos elencados na Resolução n.º 3.422, de 30/11/2006: crédito concedido à sociedade à cooperativa de crédito ao microempreendedor e à empresa de pequeno porte; crédito concedido à cooperativa singular de crédito; créditos oriundos de operações de adiantamentos, empréstimos e financiamentos enquadrados como microcrédito adquiridos de outras instituições financeiras, Oscips, organizações não governamentais cujos estatutos prevejam a realização de operações de microcrédito e, entidades fundos ou programas voltados ao microcrédito. d) exclui do cálculo do percentual da exigibilidade, a partir de julho de 2013, as operações vencidas e com atraso há sessenta dias ou mais.

	Lei n.º 12.810, de 15 de maio de 2013.	<p>a) autoriza as instituições financeiras públicas federais a atuarem no PNMPO por intermédio de sociedade da qual participe direta ou indiretamente, desde que habilitadas no Ministério do Trabalho e Emprego e, desde que os serviços prestados por essas sociedades não sejam privativos de instituições financeiras. Contudo, é vedada a aquisição de instituições de microcrédito produtivo orientado (cooperativas singulares de crédito, agências de fomento, sociedades de crédito ao microempreendedor, Oscips).</p> <p>b) limita a subvenção econômica às instituições financeiras para custeio operacional à respectiva dotação orçamentária fixada para o exercício.</p>
	Resolução n.º 4.242, de 28 de junho de 2013, Bacen.	Altera a Resolução n.º 4.000, de 25 de agosto de 2011, possibilitando que as instituições financeiras sujeitas à exigibilidade de aplicação de recursos no microcrédito, não somente possam contratar instituições de microcrédito produtivo e orientado, bem como possam participar, direta ou indiretamente, dessas sociedades.
	Resolução n.º 4.310, de 10 de fevereiro de 2014, Bacen.	Dispõe sobre o cumprimento do direcionamento dos depósitos à vista captados pelas instituições financeiras de que trata a Resolução n.º 4.000, alterada pelo Resolução n.º 4.050, com operações de crédito para aquisição de bens e serviços de tecnologia assistiva destinado a PCDs, bem como sobre as condições para contratação dos financiamentos (acrescidas, quando necessária a adaptação de imóvel residencial, a apresentação de projeto arquitetônico).
Presidente Michel Elias Temer Lulia (MDB) 31/08/2016 a 31/12/2018.	Resolução n.º 4.574, de 26 de maio de 2017, Bacen.	Define que, a partir da data-base de julho/2017, é facultado às Instituições financeiras sujeitas à exigibilidade de aplicação de percentual de depósitos à vista em operações de microcrédito produtivo e orientado, aplicar fator de 2 (dois inteiros) para aquelas contratadas a partir de 1 de julho de /2017 com pessoas naturais inscritas no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal. Em consonância com o Programa Progredir. (Decreto n.º 9.160, de 26 de setembro de 2017).
	Lei n.º 13.636, de 20 de março de 2018. (Conversão da Medida Provisória n.º 802, de 26 de setembro de 2017).	<p>a) revoga os dispositivos das Leis 11.110/2005 e 10.735/2003;</p> <p>b) redefine os beneficiários do PNMPO: “pessoas naturais e jurídicas empreendedoras de atividades urbanas e rurais, apresentadas de forma individual ou coletiva”;</p> <p>c) aumenta o limite da receita bruta anual para enquadramento dos beneficiários de PNMPO para R\$ 200.000,00;</p> <p>d) alterada a metodologia do PNMPO, dando “preferência do relacionamento direto com os empreendedores, admitido o uso de tecnologias digitais e eletrônicas que possa substituir o contato presencial;</p>

		<p>e) determina que o primeiro contato com o empreendedor, para fins de orientação e obtenção de crédito, dê-se de forma presencial;</p> <p>f) dentre as competências do Ministério da Economia, está a definição de requisitos para a habilitação de Oscips e Agentes de Crédito constituídos como pessoas jurídicas;</p> <p>g) delimita a governança do PNMPO, a partir de constituição de Conselho Consultivo composto por órgãos e de entidades da União e do Fórum Nacional de Microcrédito, com a participação de órgãos federais competentes e entidades representativas do setor: Ministério no Trabalho (que o presidirá), Ministério da Fazenda, Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Ministério da Integração Nacional; Secretaria de Governo da Presidência da República; Banco Central do Brasil, Caixa Econômica Federal; Banco Nacional de Desenvolvimento Social; Banco do Brasil; Banco do Nordeste do Brasil S.A.; Banco da Amazônia S.A.; Casa Civil da Presidência da República; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Ainda, poderão ser convidadas a participar do Fórum Nacional de Microcrédito: Fórum Nacional de Secretarias Estaduais do Trabalho; Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas; Associação Brasileira de Entidades Operadoras de Microcrédito e Microfinanças; Organização das Cooperativas do Brasil; Associação Brasileira das Sociedades de Microcrédito; Associação Brasileira de Desenvolvimento; Federação Brasileira de Bancos; União Nacional das Organizações Cooperativistas Solidárias; Fórum Nacional da Economia Solidária.</p>
<p>Presidente Jair Messias Bolsonaro (PSL²⁸) Vice-Presidente Antônio Hamilton Martins Mourão (PRTB) 01/01/2019 – em curso.</p>	<p>Resolução n.º 4.713, de 28 de março de 2019, Bacen.</p>	<p>a) Dispõe sobre as operações de microcrédito, inclusive as de microcrédito produtivo e orientado, realizadas pelas instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Bacen e sobre o direcionamento de recursos para essas operações.</p> <p>b) Natureza das operações:</p> <p>c) tomadores de crédito: pessoas físicas ou jurídicas com renda ou receita bruta anual de até R\$ 200.000,00;</p> <p>d) somatório do saldo devedor de microcrédito produtivo orientado do tomador não superior a R\$ 21.000,00;</p> <p>e) somatório dos saldos devedores das operações de crédito do tomador no âmbito do Sistema Financeiro Nacional (exceto crédito habitacional) não superior a R\$ 80.000,00;</p> <p>f) taxa de juros mensal de 4% ao mês;</p>

²⁸Atualmente sem vinculação partidária.

		<p>g) taxa de abertura de crédito de 3% do valor do crédito concedido, vedada a cobrança de quaisquer outras taxas ou despesas;</p> <p>h) uso de metodologia específica de concessão e controle. (Resolução n.º 4.152, de 30 de outubro de 2012);</p> <p>i) acompanhamento por profissional especializado;</p> <p>j) contratação simplificada para confecção de cadastro e elaboração de contrato representativo da dívida e admitida a assinatura digital do tomador;</p> <p>k) Composição do cálculo de exigibilidade: recursos repassados por meio de DIM; crédito concedido à sociedade de crédito ao microempreendedor e à empresa de pequeno porte; crédito concedido à cooperativa singular de crédito; créditos oriundos de adiantamentos, empréstimos e financiamentos adquiridos de outras instituições financeiras; Oscips e, entidades, fundos ou programas voltados ao microcrédito; operações de crédito para aquisição de tecnologia assistiva destinadas a PCDs nos termos da Resolução 4.050, de 26 de janeiro de 2012, até o limite de 20% do valor sujeito ao direcionamento.</p> <p>l) Revoga as Resoluções: 4.000, de 25/08/2011; 4.152, de 30/10/2012; 4.153, de 30/10/2012; 4.242, de 28/06/2013; 4.574, de 26/05/2017; os §§ 1.º e 2.º do Art. 1.º da Resolução 4.050, de 2012, os incisos I e II do Art. 3.º e os Arts. 3.º e 4.º da Resolução 4.050, de 2012, e o Art. 1.º da Resolução 4.310, de 10/02/2014.</p>
	<p>Medida Provisória n.º 905, de 11 de novembro de 2019.</p>	<p>a) Altera a coordenação do PNMPO do Ministério do Trabalho para o Ministério da Economia.</p> <p>b) Aumenta o limite da receita bruta anual para enquadramento dos beneficiários de PNMPO para R\$ 360.000,00 (teto estabelecido para a microempresa, conforme Lei Complementar n.º 123/2006).</p> <p>c) Alterada a metodologia do PNMPO, “admitida a possibilidade de relacionamento direto com os empreendedores, admitido o uso de tecnologias digitais e eletrônicas que possam substituir o contato presencial, para fins de orientação e obtenção de crédito”.</p> <p>d) Revoga a obrigatoriedade do primeiro contato presencial com o empreendedor.</p> <p>e) Inclui as <i>Fintechs</i> (instituições financeiras regulamentadas pelo CMN que realizam operações exclusivamente por meio de sítio eletrônico ou aplicativo), bem como as pessoas jurídicas especializadas no apoio, no fomento ou na orientação às atividades produtivas.</p> <p>f) Em relação às garantias, a redação da referida MP determina que as operações do PNMPO poderão contar com garantia, para as quais será admitido o uso, em conjunto ou isoladamente, de aval, inclusive o solidário, de contrato de fiança, de alienação fiduciária ou de outras formas e alternativas de garantias (inclusive sistemas de garantias de créditos públicos ou privados como o Funproger e o Fampe).</p>

		<p>g) Dentre as competências do Ministério da Economia, está o estabelecimento de diretrizes para a habilitação de Oscips, Agentes de Crédito constituídos como pessoas jurídicas e de pessoas jurídicas especializadas no fomento ou na orientação às atividades produtivas.</p> <p>h) Revoga a estrutura de governança do PNMPO, definindo que ato do Poder Executivo Federal disporá sobre a composição de seu Conselho Consultivo, cujo apoio técnico e administrativo será provido pela subsecretaria de Emprego da Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competividade do Ministério da Economia.</p> <p>i) Altera a Lei 10.735 no que se refere à aplicação compulsória do percentual dos depósitos à vista “O CMN poderá, com base em critérios de proporcionalidade e de eficiência, isentar parte das instituições financeiras do cumprimento do direcionamento dos depósitos à vista, com o objetivo de assegurar o funcionamento regular das instituições desobrigadas e a aplicação efetiva em operação de crédito de que trata esta Lei”.</p>
--	--	---

Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

Os documentos regulatórios relacionados ao microcrédito do período 1996-2019, foram, inicialmente, objeto de síntese a partir da sistematização cronológica apresentada no Quadro 6. Na sequência, procedi à análise temática do conteúdo dos referidos documentos, quando, em minha leitura interpretativa, interrogava-me acerca do conteúdo estabelecido no marco legal: estratégia governamental, modelo de microfinanças adotado, beneficiários, teto de renda/receita de enquadramento; fontes de recursos, incentivos, governança, por exemplo. Nesse sentido, esboço minhas considerações.

O Programa de Crédito Produtivo Popular do Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) delineou como estratégia o fomento a uma nova tecnologia creditícia centrada na formação da indústria de microfinanças por meio da capilarização dos serviços bancários por intermédio de OSCIPs, Sociedades de Microcrédito, empresas de fomento mercantil (*factorings*) e canais alternativos (Correspondentes Bancários, Agências de Correio, Lotéricas, Lojas, Farmácias etc.). Em essência, seu marco legal regulamentava a natureza jurídica das instituições financeiras e sua sustentabilidade em detrimento da natureza de operações aderentes à concepção de microcrédito com finalidade produtiva e orientada, seguindo o modelo minimalista²⁹ de Microcrédito, apesar de adverso à Resolução n.º 124, do Codefat, que em seu Art. 6.º delineava uma modelagem desenvolvimentista à aplicação dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) (origem de recursos das operações de crédito do período):

Art. 6º Os recursos de que se trata esta Resolução, só poderão ser usados para aplicação em crédito produtivo popular na área urbana conforme previsto no § 1º do art. 1º da Resolução nº 109, de 1º de julho de 1996, para viabilizar novos mecanismos de financiamento para geração de ocupação e renda: a) à população de baixa renda; b) aos trabalhadores do setor informal,

²⁹ Soares e Sobrinho (2008), na obra *Microfinanças: O Papel do Banco Central do Brasil e a Importância do Cooperativismo de Crédito*, refletem sobre duas correntes de pensamento ligadas ao atendimento de clientes do microcrédito: desenvolvimentista e minimalista. A primeira, defende que os esforços dos programas de microcrédito devam estar voltados ao combate à problemática estrutural da pobreza; entende a Oscip de Microfinanças como um agente de desenvolvimento social; e estabelece que o crédito deve estar vinculado a outras formas de apoio ao pequeno empreendedor, sem as quais não haveria como romper a linha de pobreza sob a qual ele se encontra (capacitação técnico-gerecencial, suporte à comercialização, experiências de vida comunitária, entre outras). A segunda corrente, minimalista, entende que uma Oscip de Microfinanças só deve cumprir sua função, se atingir a sustentabilidade e, por isso, oferecer apenas serviços financeiros com a melhor qualidade possível, sem atrelá-los à capacitação prévia. As distintas correntes refletem as concepções ideológicas presentes nas estratégias adotadas nas políticas governamentais, ora focando a erradicação da pobreza e a inclusão social, produtiva e financeira, ora focando a formação da indústria de microfinanças, sob uma perspectiva neoliberal.

na busca do autoemprego ou para a formação de cooperativas de produção e trabalho; e c) às microempresas.

Ao tempo em que preceituava a “inclusão bancária” a partir do que denominou “democratização creditícia” com a promoção do acesso a operações de pequenos valores (de R\$ 200,00 a R\$ 5.000,00) a taxas de mercado, com efeito promoveu a precarização da prestação de serviços bancários com a segmentação de públicos e canais de atendimento: população de baixa renda atendida por canais alternativos e atendimento seletivo nas agências a clientes de alta renda. De fato, o referido programa não atingiu o núcleo duro da pobreza, visto seu objetivo primordial evidenciar-se no apoio e desenvolvimento das micro e pequenas empresas por meio de programas e projetos de aperfeiçoamento técnico, capacitação gerencial, acesso ao crédito e ao fortalecimento do mercado secundário de títulos de capitalização. Potencializou, por meio da regulamentação das sociedades de crédito ao microempreendedor, o surgimento de sociedades privadas, com finalidade lucrativa, constituídas por pessoas oriundas do sistema financeiro tradicional³⁰, em especial por proprietários de empresas de fomento mercantil (*factorings*), “agregando *expertise* mercadológica e agressividade às operações de microcrédito”, segundo Zouain e Barone (2007, p. 377).

O PNMPO instituído no Governo Lula adotou o modelo desenvolvimentista, defendendo a orientação das operações de microcrédito ao combate estrutural da pobreza (microcrédito como um agente mitigador da pobreza e da desigualdade social) mediante a conjugação do acesso ao crédito e da capacitação técnica e gerencial, bem como o suporte à comercialização e incentivo à organização comunitária.

O Art. 1.º da Lei 11.735/2003 enuncia:

Art. 1º Os bancos comerciais, os bancos múltiplos com carteira comercial, a Caixa Econômica Federal, bem como as cooperativas de crédito de pequenos empresários, microempresários ou microempreendedores e de livre admissão de associados manterão aplicada em operações de crédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores parcela dos recursos oriundos dos depósitos à vista por eles captados.

³⁰ Em tal contexto verificou-se a importação de produtos e serviços de instituições tradicionais para o mercado de microcrédito, sem considerar-se a real necessidade de seus tomadores acerca de capacitação gerencial de seus empreendimentos e orientação creditícia.

A alteração do perfil do programa de microcrédito (modelo adotado) verifica-se nos limites de financiamento por operação, na articulação entre atores da sociedade civil e do setor público e, pela promoção da economia popular por meio da oferta de crédito produtivo e orientado (acompanhamento *in loco* durante o prazo da operação) visando à geração de emprego e renda. O Governo Federal ampliou as fontes de recursos (anteriormente oriundas apenas do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)), instituindo a aplicação compulsória de 2% do saldo dos depósitos à vista das instituições financeiras³¹; reduziu as taxas de juros para 2% a.m. (em oposição aos juros de mercado até então praticados) e os tetos de operação para R\$ 600,00 e R\$ 1.000,00, pessoas físicas e microempreendedores, respectivamente. Instituiu, ainda, procedimentos simplificados de contratação de operações (cadastro, contratos, flexibilização de garantias com a adoção de colaterais sociais – aval solidário).

O marco regulatório do período destaca as características metodológicas fundamentais do microcrédito: relacionamento direto do agente de crédito com o microempreendedor no local da atividade produtiva; prestação de orientação sobre a gestão do negócio; contato presencial durante todo o período do contrato; avaliação da atividade e da capacidade de pagamento do tomador. No Art. 1.º, § 3.º, da Lei 11.110/2005, considera-se microcrédito produtivo orientado:

§ 3.º [...] 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 [...].

Ao tempo em que o Art. 4.º da referida Lei flexibiliza a exigência de garantias reais coerente com a natureza e essência da concepção desenvolvimentista de microcrédito, a saber:

Art. 4.º Fica permitida a realização de operações de crédito a pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, no âmbito do PNMPO, sem a exigência de garantias reais, as quais podem ser substituídas por formas alternativas e adequadas de garantias, a serem

³¹ A partir da normatização do direcionamento dos recursos obrigatórios (no caso do microcrédito, 2% sobre os saldos de depósitos à vista), os bancos passaram a adotar “estratégias contábeis” para reduzir sua base de cálculo dos saldos credores de contas correntes: contas remuneradas, aplicações automáticas em poupanças e fundos de investimentos etc., com o objetivo de diminuir o valor das exigibilidades a serem direcionadas a aplicações em microcrédito.

definidas pelas instituições financeiras operadoras, observadas as condições estabelecidas em decreto do Poder Executivo.

Importante ressaltar que as Resoluções Bacen de n.º 3.310/2005, 3.422/2006, 4.000/2011, 4.153/2012 e 4.242/2013 delimitam operações de microcrédito como “aquelas destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores”, corroborando o modelo de mitigação da pobreza e o enfrentamento à desigualdade social.

No que tange ao governo Dilma Roussef, segue o mesmo modelo desenvolvimentista de microcrédito, pautando-se pela concepção produtiva e orientada. Implementa o Programa Crescer, com vistas a fornecer subsídios para a equalização do custeio das operações de microcrédito³² (para ampliar sua oferta). Inclui, ainda, no cômputo das exigibilidades, o valor das operações para tecnologias assistivas de PCDs. Autoriza as instituições públicas a atuarem no PNMPPO por meio de sociedade da qual participe direta ou indiretamente. Paulatinamente aumenta a renda/receita anual de enquadramento de pessoas físicas e jurídicas em operações de microcrédito, aproximando-se dos tetos legais de faturamento de micro e pequenas empresas. Por consequência, apesar de manter a metodologia característica de operações de microcrédito, o perfil dos tomadores de crédito vai se ampliando (distanciando-se do perfil da linha da pobreza).

As Resoluções Bacen n.º 4.000/2011, 4.153/2012 e 4.242/2013 mantêm o direcionamento do microcrédito para população de baixa renda e a microempreendedores, incluídas na Resolução n.º 4.050/2012 as pessoas com deficiência (com renda igual ou inferior a dez salários mínimos) ratificando o modelo desenvolvimentista adotado no governo anterior.

Observa-se, contudo, uma mudança conceitual na definição de operação de microcrédito, a partir da Resolução 4.152/2012, em seu Art. 2.º: “Considera-se operação de microcrédito a operação realizada com empreendedor urbano ou rural, pessoa física ou jurídica, independente das fontes de recursos [...]”. Os termos microcrédito e empreendedorismo fundem-se por vezes, sendo entendidos como

³² Os elevados custos operacionais do programa e os reduzidos valores das operações constituem desafios para a sustentabilidade das instituições financeiras, o que caracteriza as contradições existentes e a necessidade de o governo implementar uma política de equalização do custeio operacional do microcrédito (suspensa no início de 2015). Também justifica o paulatino aumento dos tetos de enquadramento (perfil do tomador de crédito *versus* riscos) e das operações de crédito.

sinônimos (o que paulatinamente distorce a essência dessa modalidade creditícia como instrumento de inclusão social de populações vulneráveis)³³.

O aparato legal do governo Michel Temer, por sua vez, promove um retrocesso conjuntural do modelo desenvolvimentista para o minimalista no que se refere à concepção de microcrédito, seus beneficiários, aos limites de renda/receita bruta e à metodologia de trabalho. No Art. 1.º, § 1.º, da Lei n.º 13.636/2018, define: “São beneficiárias do PNMPO pessoas naturais e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas rurais e urbanas, apresentadas de forma individual ou coletiva”. O § 2.º da referida Lei estabelece o limite de renda/receita anual de R\$ 200.000,00 para enquadramento dos beneficiários de operações de microcrédito, afastando-se do propósito de instituí-lo como estratégia de desenvolvimento social (inclusão socioeconômica de populações vulneráveis).

Evidência disso foi a revogação dos dispositivos legais anteriores e a implementação de uma política de mercado para pequenos empreendimentos, ampliando o distanciamento entre o público de baixo IDH e as organizações financeiras. A metodologia é flexibilizada, dando-se “preferência” ao relacionamento direto com os tomadores de crédito, admitido, inclusive, o uso de tecnologias digitais (contudo mantém a obrigatoriedade do primeiro contato *in loco*).

A Lei n.º 13.636/2018 estabelece no Art. 1.º o PNMPO (ainda no âmbito do Ministério do Trabalho) com “o objetivo de apoiar e financiar atividades produtivas de empreendedores, principalmente por meio da disponibilização de recursos para o microcrédito produtivo orientado”. Faculta o cômputo do fator de dois inteiros para operações contratadas com pessoas naturais inscritas no cadastro único de programas sociais do Governo Federal. Institui a governança do programa com ampla participação de representantes públicos e sociedade civil.

Ao final e ao cabo dessa cronologia, no governo Bolsonaro o microcrédito converte-se ao modelo minimalista, ampliando-se o teto de renda/receita anual para enquadramento dos tomadores em R\$ 360.000,00 (Receita Bruta estabelecida como teto para a Microempresa nos termos da Lei Complementar n.º 123, de 14/12/2006³⁴).

³³ As justificativas das práticas empreendedoras (empreendedorismo precarizado) demonstram que na grande maioria dos casos, não se trata da disponibilização de meios para a redução da miséria, ao revés, de meios para a expansão do capital. A prática empreendedora tanto pode ser direcionada para inovação quanto para a precarização do trabalho. Essas duas funções da prática, contribuem com a reprodução do capital atuando em maior medida na esfera da circulação no momento da realização do valor e no rebaixamento da força de trabalho. (FERRAZ, 2019).

³⁴ Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte.

A Medida Provisória n.º 905/2019, em seu Art. 1.º, transfere a coordenação do PNMPO para o Ministério da Economia, mantendo o objetivo da Lei n.º 13.636/2018. Altera-se, contudo, a metodologia de crédito no que se refere à orientação creditícia e à capacitação gerencial, revogando-se a obrigatoriedade, inclusive, do primeiro contato presencial³⁵. Inclui-se as *Fintechs* no rol de instituições credenciadas para operacionalizar o microcrédito, sinalizando-se uma nova fase, a economia digital e a exclusão de parcela significativa da população³⁶, em especial do público-alvo do microcrédito (população de baixa renda, classes D e E, economicamente não ativa).

Concomitantemente, atribui-se às instituições operadoras de crédito a competência de delimitar as garantias exigíveis, “admitindo-se” o aval, inclusive o solidário, fiança, alienação fiduciária e outras formas, inclusive fundos de aval. Revoga-se a estrutura de governança pré-existente, atribuindo ao Poder Executivo a aptidão de compor, por ato específico, o Conselho Consultivo do PNMPO. Flexibiliza-se o direcionamento de 2% dos depósitos à vista em operações de microcrédito, podendo, inclusive, isentar parte das instituições financeiras do cumprimento da exigibilidade com o objetivo de assegurar o seu funcionamento regular.

A série histórica apresentada no Quadro 8, a seguir, construída a partir de dados fornecidos por estudos do Bacen (2019) e, apresentadas pelos estudos do Ministério da Fazenda acerca do PNMPO, evidenciam a involução do microcrédito no que se refere ao montante financiado, número de operações contratadas e clientes atendidos:

³⁵ Considerada por integrantes do Governo como uma “trava” à liberação e agilidade dos empréstimos segundo o Sr. Rogério Marinho, secretário especial de Previdência e Trabalho, em entrevista ao Jornal do Brasil, edição de 11/11/2019. (CARAN, 2019).

³⁶ Dados da Pesquisa TIC Domicílios 2018 (CETIC.BR, 2019) evidencia, por exemplo que apenas 59% dos indivíduos da área rural já acessaram a Internet (contra 80% da zona urbana); referida pesquisa aponta que na faixa etária de 45 a 59 anos o percentual de indivíduos que já acessaram a Internet é de 68%, e esse número é de 32% para indivíduos de 60 anos ou mais. Considerando-se renda, 65% dos indivíduos com renda de até um salário mínimo já acessaram a Internet (percentual que é corroborado na população não economicamente ativa), ao tempo em que as classes D e E evidenciam tão somente 59% de acesso.

Quadro 8 - Série Histórica PNMPO 2008-2018

GOVERNO	ANO	VALOR CONCEDIDO (R\$)	CONTRATOS REALIZADOS	VALOR MÉDIO CONTRATADO (R\$)	CLIENTES ATENDIDOS	VALOR MÉDIO POR CLIENTE (R\$)	MÉDIA DE CONTRATOS POR CLIENTES
LULA	2008	3.028.311.116	1.280.680	2.365	1.430.097	2.118	0,90
	2009	3.620.727.053	1.620.656	2.234	1.654.186	2.189	0,98
	2010	4.488.115.368	1.966.718	2.282	2.071.607	2.166	0,95
DILMA	2011	5.761.258.771	2.576.559	2.236	2.674.157	2.154	0,96
	2012	8.620.128.679	3.814.781	2.260	3.953.406	2.180	0,96
	2013	12.681.328.920	5.713.091	2.220	5.664.941	2.239	1,01
	2014	13.767.209.555	5.667.287	2.429	5.552.080	2.480	1,02
	2015	12.359.966.047	5.201.992	2.376	5.200.781	2.377	1,00
TRANSIÇÃO	2016	9.263.808.770	4.699.476	1.971	2.514.576	3.684	1,87
TEMER	2017	8.644.549.202	4.300.728	2.010	2.248.981	3.844	1,91
	2018	10.356.731.697	4.739.929	2.185	2.430.934	4.260	1,95
TOTAIS		92.592.135.177	41.581.897	2.227	35.395.746	2.616	1,17

Fonte: Elaborado pelo autor com base em BACEN (2019).

Observa-se a evolução dos valores concedidos no período 2008-2014 e o número de contratos realizados (com destaque para os anos de 2013 e 2014), e a subsequente involução no número de contratos realizados e de clientes atendidos. Ao tempo em que se verifica o aumento do valor médio contratado e do número de operações por cliente (média de duas operações por cliente no período 2017-2018/Temer), sinalizando a concentração de operações em clientes com histórico em operações creditícias (menor risco e custo operacional das instituições).

Concomitantemente ao desempenho apresentado na série histórica, verifica-se, a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (IBGE, 2018), que o público atendido pelo microcrédito em 2018 não atinge 9% do universo de clientes potenciais do PNMPO.

Segundo Alves (2010), o microcrédito no Brasil é mais ativo em locais com maior presença da rede bancária convencional. Explica o autor que, são as oportunidades não captadas pelo sistema financeiro, e não a ausência de serviços, que abrem espaço para essas operações. Caracteriza-se por ser um fenômeno não rural, distante de áreas onde o risco social é demasiadamente elevado. Observa o autor que o microcrédito apresenta crescimento à medida que se aproxima dos ambientes com níveis de formalidade mais elevados, sugerindo que a interface com a

atividade formal é muito relevante para os microempreendimentos econômicos. Já para Bittencourt (2005), os desafios para as microfinanças no País estão em:

- a) consolidar a inter-relação entre bancos e instituições de microcrédito por intermédio do PNMPO;
- b) ampliar, especialmente nos pequenos municípios, o número de cooperativas de crédito e instituições de microcrédito;
- c) ampliar as microfinanças para pessoas de baixa renda (poupança, seguros e créditos específicos);
- d) proporcionar acesso creditício para geração de trabalho e renda entre microempreendedores;
- e) reduzir os juros e as taxas das operações de microfinanças, entre outras.

Refletir sobre a política de microcrédito brasileira dá-nos uma visão sistêmica do curso delineado e suas contradições (ora minimalista, ora desenvolvimentista, ora em transição de um modelo para outro), e desnuda o quanto estamos longe da concepção e práticas de microfinanças.

Circunscrevendo meu objeto de estudo, finalmente abordo na seção subsequente o microcrédito no Rio Grande do Sul, seu histórico, cronologia legal, análise do marco legal e iniciativas pioneiras mais representativas.

4.4 POLÍTICAS PÚBLICAS DE MICROCRÉDITO NO RIO GRANDE DO SUL: UMA CRONOLOGIA

Chegando cada vez mais perto do objeto empírico em foco, historicizamos o fenômeno no Estado do Rio Grande do Sul, pioneiro em iniciativas públicas, privadas e mistas de microcrédito. As experiências mais relevantes materializaram-se no Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos Ana Terra (Ceape/RS), na Instituição de Crédito Comunitária Porto Alegre Solidária (Portosol), no Programa Estadual de Microcrédito Produtivo Popular (Promicrocrédito), o Credimicro e no Programa Gaúcho de Microcrédito (PGM).

Embora os contextos sejam distintos, e os períodos históricos não contínuos, a análise da legislação permitiu-me concluir que as principais políticas de microcrédito implementadas no Rio Grande do Sul estão ligadas ao Partido dos Trabalhadores, por exemplo, no Governo Municipal de Porto Alegre (Tarso Genro, mandato 1993-1997)

com a criação da Portosol. No Governo Olívio Dutra (1999-2002), cujo programa de governo, no item que se relaciona às iniciativas da Frente Popular, cita a promoção de micro e pequenas empresas por meio da “proliferação de agências de microcrédito por todo o Estado” (FRENTE POPULAR, 1998), o que vem a concretizar-se como o Promicrocrédito. Descontinuado nas administrações subsequentes e reestruturado no Governo Estadual de Tarso Genro (2011-2015), cujo programa tratava de geração de emprego e renda com o fortalecimento do mercado interno, com políticas que potencializassem a renda da população a partir do fomento ao microcrédito, criou-se o Programa Gaúcho de Microcrédito. (UNIDADE POPULAR PELO RIO GRANDE, 2010). Nesse tópico, farei um breve histórico dessas principais iniciativas.

Faz-se mister, entretanto, compreender a cronologia legal do microcrédito na esfera estadual, o que apresento no Quadro 9:

Quadro 9 - Cronologia Legal do Microcrédito nos Governos do Estado do Rio Grande do Sul – 1999 a 2019

Quadro Político	Marco Legal	Descrição do Conteúdo
<p>Governador Olívio de Oliveira Dutra (PT) Vice-Governador Miguel Rossetto (PT) 1/1/1999 a 1/1/2003.</p>	<p>Decreto n.º 41.699, de 3 de julho de 2002.</p>	<p>a) institui o Programa Estadual de Microcrédito Produtivo e Popular (Promicrocrédito), com a finalidade de apoiar a criação e/ou consolidação de instituições voltadas à concessão de microcrédito;</p> <p>b) considera microcrédito a modalidade de financiamento que busca o acesso de micros e pequenos empreendedores dos setores formal e informal ao crédito, utilizando-se de metodologia própria e estimulando as atividades produtivas das populações mais carentes;</p> <p>c) objetiva proporcionar apoio técnico, organizacional e financeiro às instituições de microcrédito, cuja atuação regionalizada seja capaz de estimular o desenvolvimento econômico e social integrado;</p> <p>d) implementa o programa os seguintes órgãos: Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais (Sedai); Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social e Secretaria da Coordenação e Planejamento. Cita a possibilidade de participação da Caixa Estadual S.A. – Agência de Fomento.</p> <p>e) delimita as condições para habilitação das instituições junto ao Programa, e o aporte de recursos ao Programa prescinde da participação de municípios ou entidades da respectiva região, ou ambos (contrapartidas).</p>
<p>Governador Germano Antônio Rigotto (MDB) Vice-Governador Antônio Carlos Hohlfeldt (PSDB) 1/1/2003 a 1/1/2007.</p>	<p>Lei n.º 11.946, de 1.º de agosto de 2003.</p> <p>Lei n.º 12.135, de 13 de agosto de 2004.</p>	<p>As legislações elencadas dispõem sobre as diretrizes para elaboração da Lei Orçamentária Estadual:</p> <p>a) a lei orçamentária de 2003 prevê o desenvolvimento de produtos e serviços voltados para a alavancagem do desenvolvimento regional, especialmente, por linhas de financiamento rural, habitacional, de longo prazo, microcrédito e de prestação de serviços; a alocação de recursos prioritariamente aos segmentos de micros, pequenos e médios empreendedores, geradores de emprego e renda;</p>

	<p>Lei n.º 12.317, de 2 de agosto de 2005.</p> <p>Lei n.º 12.574, de 18 de julho de 2006.</p>	<p>b) as leis de 2005, 2006 e 2007 para os exercícios 2005, 2006 e 2007, e definem em relação à política de fomento das agências financeiras:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. as agências financeiras do Estado direcionarão sua política de concessão de empréstimos e financiamentos, prioritariamente, aos programas e projetos do Governo Estadual, e, especialmente, aos que visem: <ol style="list-style-type: none"> a. <u>Banrisul</u>: alocação de recursos prioritariamente com os segmentos de micros, pequenos e médios empreendedores, geradores de emprego e renda <u>com o objetivo de combater as desigualdades regionais</u> (redação dada pela lei 2004 e excluída em 2005); desenvolvimento de produtos e serviços para atender à população sem acesso aos serviços bancários no estado (2006/2007) [...]; b. Caixa/RS: <ol style="list-style-type: none"> i. 2004: apoio à pequena economia privada, mediante a concessão de empréstimos diferenciados. ii. 2005 e 2006: apoio à microempresa, por meio do Programa Credimicro/Caixa RS, com financiamentos de pequena monta, concedidos com dispensa de garantias reais, buscando forte impacto social, com baixo custo operacional [...].
<p>Governadora Yeda Crusius (PSDB) Vice-Governador Paulo Afonso Girardi Feijó (DEM) 1/1/2007 a 1/1/2011.</p>	<p>Lei n.º 12.750, de 20 de julho de 2007.</p> <p>Lei n.º 13.021, de 4 de agosto de 2008.</p> <p>Lei n.º 13.213, de 5 de agosto de 2009.</p> <p>Lei n.º 13.501, de 4 de agosto de 2010.</p>	<ol style="list-style-type: none"> a) As referidas leis dispõem sobre as diretrizes para elaboração da Lei Orçamentária para os exercícios 2008, 2009 2010 e 2011, respectivamente, e definem em relação à política de fomento das agências financeiras. b) As agências financeiras do Estado direcionarão sua política de concessão de empréstimos e financiamentos, prioritariamente, aos programas e projetos do Governo Estadual, e, especialmente, aos que visem: <ol style="list-style-type: none"> 1. <u>Banrisul</u>: desenvolvimento de produtos e serviços para atender à população não bancarizada no Estado; [...] alocação de recursos prioritariamente com os segmentos de micros, pequenos e médios empreendedores, geradores de emprego e renda; 2. <u>Caixa/RS</u>: promover investimentos/aplicações de recursos voltados à inclusão social, apoio à microempresa por intermédio de Programas de Pequenos Créditos, <u>Microcrédito</u> (redação alterada no texto de 2010) e de outras iniciativas voltadas

		<p>para o micro e pequeno empreendedor, <u>formal ou informal</u> (incluído no texto de 2009), mediante concessão de financiamentos de pequena monta como suporte a atividades produtivas, utilizando mecanismos de <u>acompanhamento</u> (incluído na redação do texto legal de 2009), complementação e substituição de garantias reais e de flexibilização de processos, promovendo forte impacto social <u>pela geração de postos de trabalho, redução dos custos de operação e diminuição da informalidade</u> (redação alterada em 2010).</p>
<p>Governador Tarso Genro (PT) Vice-Governador Beto Grill (PSB) 1/1/2011 a 1/1/2015.</p>	<p>Decreto n.º 48.164, de 15 de julho de 2011.</p>	<p>a) Institui o Programa Gaúcho de Microcrédito (PGM), no âmbito da Secretaria da Economia Solidária e Apoio à Micro e Pequena Empresa (Sesame), com a finalidade de fomentar e consolidar a Rede de Microcrédito no RS.</p> <p>b) O programa instituído por esse Decreto compreende um conjunto de entidades públicas e não governamentais do sistema financeiro local, regional e federal, de instrumentos de planejamento jurídicos e financeiros, monitoramento e avaliação, processos e procedimentos administrativos e recursos voltados a atender os objetivos de uma política permanente na área do microcrédito produtivo e orientado e outros produtos e serviços relacionados.</p> <p>c) Para fins do presente Decreto entende-se por:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. microcrédito produtivo e orientado; modalidade de financiamento que oferece crédito de pequeno valor a pessoas físicas e jurídicas, formais e informais, empreendedoras de atividades de pequeno porte, na forma individual ou associativa, com a finalidade de atender suas necessidades financeiras, utilizando metodologia baseada no relacionamento direto com os empreendedores no local onde é realizada a atividade econômica; 2. agente de Oportunidade: pessoa treinada para atuar como responsável pela seleção, concessão do crédito, acompanhamento e fiscalização junto ao tomador final; 3. agente de Intermediação: agente responsável pela intermediação financeira, que pode ser entendido como a captação de recursos junto às fontes de financiamento e o seu subsequente repasse para os tomadores;

		<p>4. instituição de Microcrédito (Oscip): organização habilita a operar com o microcrédito produtivo e orientado e outros produtos e serviços relacionados junto ao Ministério de Trabalho e Emprego.</p> <p>d) São beneficiários do PGM:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. o Microempreendedor Popular: pessoa física, jurídica ou forma associativa de produção ou trabalho, de micro ou pequeno porte, formal ou informal, conforme Decreto Federal n.º 6.607, de 21/10/2008; 2. a Economia Popular Solidária: compreendida pelas empresas, cooperativas, redes e empreendimentos que tenham por base princípios de autogestão, cooperação e solidariedade, visando à gestão democrática, à distribuição equitativa das riquezas produzidas coletivamente, ao desenvolvimento local integrado e sustentável; à valorização do ser humano e ao estabelecimento de relações igualitárias entre homens e mulheres; 3. os integrantes da Agricultura Familiar: assim considerados os que exploram parcela de terra na condição de proprietários, posseiros, arrendatários ou parceiros; que residam na propriedade rural ou em lugar próximo e que tenham obtido renda bruta familiar <i>per capita</i> nos últimos 12 meses de até R\$ 60.000,00; 4. a Microempresa: pessoa jurídica ou a ela equiparada definida na Lei Complementar Federal n.º 123, de 14/12/2006; 5. as pessoas físicas ou jurídicas que não se enquadram nos incisos anteriores mas que exercem atividades produtivas de pequeno porte, cujo faturamento não exceda R\$ 120.000,00 anuais. <p>e) Princípios e Diretrizes do PGM:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. igualdade, e não discriminação, em razão de raça, cor, gênero, língua, opinião, idade, origem social, nascimento ou qualquer outra; 2. garantia de acesso ao microcrédito como direito ao vetor de desenvolvimento e inclusão social; 3. respeito à diversidade de tipologias e produção de empreendimentos;
--	--	---

		<ol style="list-style-type: none"> 4. função socioeconômica e ambiental do micro e empreendimento de pequeno porte rural e urbano nos municípios e regiões do RS; 5. justiça social; 6. direitos do consumidor; 7. gestão democrática do PGM; 8. controle social e transparência do PGM; 9. descentralização dos recursos direcionados aos municípios por meio de instituições de microcrédito (IMs); 10. integração do PGM com os programas federais de Microcrédito, bem como com as demais políticas setoriais de desenvolvimento e inclusão social; 11. eficiência, eficácia e efetividade do PGM; 12. prioridade do PGM para a população de baixa renda, sem acesso ao sistema bancário tradicional; 13. implantação de instrumentos facilitadores de microcrédito; 14. sustentabilidade econômica, social e ambiental dos empreendimentos beneficiados pelo PGM; 15. desconcentração de poderes, descentralização de operações e estímulo a iniciativas não governamentais; 16. cooperação entre os agentes públicos e privados na operacionalização do PGM; 17. incorporação das questões de gênero no processo de implementação do PGM; 18. incentivo à criação das IMs em cada uma das vinte e quatro regiões do RS. <p>f) Dentre o elenco de objetivos estratégicos do PGM destaca-se “proporcionar maior proximidade dos operadores de microcrédito com os micro e pequenos empreendimentos das áreas urbana e rural dos municípios e regiões do Estado”, bem como “disponibilizar recursos e agilizar o processo de concessão de microcrédito no Estado”. Atores/instituições integrantes do PGM:</p>
--	--	--

		<ol style="list-style-type: none"> 1. Agente Indutor: Fundo de Apoio à Microempresa, ao Microempreendedor Rural e à Empresa de Pequeno Porte (Funamep); 2. Instituições Públicas (responsáveis pela implementação do PGM): Secretaria da Economia Solidária e Apoio à Micro e Pequena Empresa (SESAMPE); Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos (SARH); Secretaria da Ciência, Inovação e Desenvolvimento Tecnológico (SCT); Secretaria de Desenvolvimento e Promoção do Investimento (SDPI); Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS); Secretaria da Justiça e Direitos Humanos (SJDH); Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM); Secretaria de Segurança Pública (SSP); 3. Agentes de Intermediação (AGI): Banrisul S.A.; Caixa Estadual S.A. (Agência de Fomento RS); Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo SUL (BRDE); outros agentes que venham a conveniar com o Funamep; 4. Instituição de Microcrédito (IM): Oscips; Cooperativas Singulares; Sociedades de Crédito ao Empreendedor e; outras instituições operadoras de microcrédito produtivo orientado. <p>g) define as etapas/procedimentos de operacionalização do Programa, destacando a manutenção de contato com o tomador final durante todo o período de vigência da operação para planejamento, acompanhamento e orientação;</p> <p>h) Constituem fontes de financiamento do PGM: os recursos oriundos do Funamep; disponibilizados pelos AGIs aos tomadores; as dotações orçamentárias específicas e de outras fontes destinadas pelos AGIs ou IMs;</p> <p>i) As metas do PGM serão estabelecidas pela Sesampe, juntamente com o Funamep e os AGIs, e deverão ser formalizadas por meio de instrumento jurídico próprio;</p> <p>j) Fica criada a Comissão Permanente de Monitoramento e Avaliação do PGM, sob a coordenação da SESAMPE, com representantes das instituições públicas e dos agentes de intermediação e instituições de microcrédito participantes;</p> <p>k) fica instituído o Prêmio Performance Operacional com o objetivo de ampliar o acesso ao microcrédito no RS, bem como incentivar a redução das taxas de inadimplência.</p>
--	--	--

<p>Governador José Ivo Sartori (MDB) Vice-Governador José Paulo Cairolí (PSD) 1/1/2015 a 1/1/2019</p>	<p>Lei n.º 14.716, de 31 de julho de 2015. Lei n.º 14.908, de 14 de julho de 2016. Lei n.º 15.018, de 17 de julho de 2017. Lei n.º 15.202, de 25 de julho de 2018.</p>	<p>a) as referidas leis dispõem sobre as diretrizes para elaboração da Lei Orçamentária para os exercícios 2016, 2017, 2018 e 2019, respectivamente, e definem em relação à política de fomento das agências financeiras:</p> <p>b) as agências financeiras do Estado direcionarão sua política de concessão de empréstimos e financiamentos, prioritariamente, aos programas e projetos do Governo Estadual, e, especialmente, aos que visem a:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <u>Banrisul</u>: alocar recursos prioritariamente para os segmentos de micros, pequenos e médios empreendedores, geradores de emprego e renda; 2. <u>Badesul Desenvolvimento S.A / Agência de Fomento RS (antiga Caixa/RS)</u>: não faz menção ao microcrédito.
<p>Governador Eduardo Leite (PSDB) Vice-Governador Ranolfo Vieira Jr. (PTB) 1/1/2019 – atual</p>	<p>Lei n.º 15.304, de 30 de julho de 2019.</p>	<p>a) Dispõe sobre as diretrizes para elaboração da Lei Orçamentária para o exercício 2020, e define em relação à política de fomento das agências financeiras:</p> <p>b) As agências financeiras do Estado direcionarão sua política de concessão de empréstimos e financiamentos, prioritariamente, aos programas e projetos do Governo Estadual, e, especialmente, aos que visem a:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <u>Banrisul</u>: alocar recursos prioritariamente para os segmentos de micros, pequenos e médios empreendedores, geradores de emprego e renda; 2. <u>Badesul Desenvolvimento S.A/ Agência de Fomento RS (antiga Caixa/RS)</u>: não faz menção ao microcrédito.

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

A análise do marco legal apresentada no Quadro 8 evidencia a proposição de Programas de Microcrédito de abrangência estadual (Decretos n.º 41.699, de 03/07/2002 e 48.164, de 15/07/2011) nos governos 1999-2003 e 2011-2015, ambos do Partido dos Trabalhadores. A análise dos referidos decretos revela sua coerência com o modelo desenvolvimentista de microcrédito: crédito para empreendedores, formais e informais, de baixa renda, sem acesso ao crédito tradicional; metodologia diferenciada com proatividade das instituições financeiras, acompanhamento e capacitação gerencial dos empreendedores; flexibilização de garantias reais, com aplicação de colaterais sociais, como aval solidário ou incentivo à adimplência por meio do crédito progressivo, além de fundos de avais específicos; e mecanismo autossustentável de combate à pobreza e à exclusão social, em detrimento de políticas meramente assistencialistas.

Observa-se no Governo de Germano Rigotto (MDB, PMDB à época) a intencionalidade de bancarização da população, bem como o apoio específico a microempresas formais por intermédio do Credimicro. No Governo Yeda Crusius (PSDB), apesar de inexistir legislação específica de sua iniciativa que oriente uma política de microcrédito, verifica-se na legislação orçamentária, especificamente na delimitação da política de concessão de crédito da Caixa/RS, aspectos de inclusão social, econômica e creditícia alinhados à concepção de microcrédito produtivo e orientado.

Na sequência, os governos de José Ivo Sartori (MDB) e Eduardo Leite (PSDB), fazem alusão de forma genérica à concessão de crédito a micro, pequenos e médios empreendimentos, sem definir uma política/programa consistente de microcrédito.

Chama a atenção a alternância de modelos nas esferas federal e estadual, a saber:

- a) no período 1999-2003, enquanto na esfera federal o governo FHC, por intermédio do Programa de Crédito Produtivo Popular, preceituava o modelo minimalista, mediante o fomento de uma nova tecnologia creditícia centrada na formação da indústria de microfinanças pela capilarização dos serviços bancários por meio de Oscips, Sociedades de Microcrédito, empresas de fomento mercantil (*factorings*) e canais alternativos (Correspondentes Bancários, Agências de Correio, Lotéricas, Lojas, Farmácias etc.), o governo Olívio Dutra, por intermédio do Programa Estadual de Microcrédito Produtivo

- e Popular, adota o modelo desenvolvimentista de microcrédito, ou seja microcrédito como potência para o desenvolvimento social;
- b) no período subsequente, invertem-se os modelos: enquanto na esfera federal o Governo Lula adota a modelo desenvolvimentista de microcrédito, na esfera estadual, o governo Rigotto retrocede ao modelo minimalista, apoiando explicitamente as microempresas (empreendimentos formais que gozam de acesso ao crédito tradicional);
- c) o governo Yeda Crusius, sob o viés desenvolvimentista do governo Lula e, alinhada com esse, define como programa estruturante o Emancipar, que integra ações de qualificação profissional, geração de emprego e renda, empreendedorismo, acesso ao microcrédito, combate ao analfabetismo e ao déficit habitacional;
- d) o alinhamento dos governos Tarso Genro e Dilma Roussef (ambos do PT), nas esferas estadual e federal, respectivamente, marcam o período de consolidação do microcrédito estadual e federal, sob modelo desenvolvimentista, com impactos positivos no que tange ao volume de recursos aplicado, ao número de operações, ao perfil e ao número de beneficiados, à coerência da metodologia de trabalho;
- e) o governo Sartori, por sua vez, retrocede ao modelo minimalista, inversamente ao modelo defendido pelo governo Dilma na esfera federal. O Microcrédito sai da pauta governamental e sequer consta da matriz orçamentária;
- f) na sequência, o governo Leite, em alinhamento ao governo Bolsonaro, negligencia o microcrédito (considerando-se sua essência conceitual), focando a atuação de fomento aos microempresários formais (que já detém acesso creditício), sem considerar a finalidade e metodologia aplicáveis às operações (crédito produtivo e orientado).

A partir da análise cronológica das políticas de microcrédito estabelecidas por iniciativa dos Executivos Estaduais, entendo imperativa a necessidade de detalhar as mais relevantes protagonizadas no Rio Grande do Sul.

4.4.1 Instituição de Crédito Comunitário Porto Alegre Solidária (Portosol)

O Projeto da Portosol, primeira organização brasileira a ser constituída com recursos governamentais e da sociedade cível, iniciou em 1991, na administração do Prefeito Tarso Genro (PT), a partir da ideia da criação do Banco Municipal de Porto Alegre (Bampa). Com base na legislação criada para a constituição do Bampa, a Prefeitura de Porto Alegre em conjunto com a GTZ e o Prorenda – Microempresas – RS, em um espaço plural de discussão que envolveu atores sociais e pessoas de diferentes posições políticas, construíram a proposta de uma organização de microcrédito de caráter público e com controle não estatal. Com a constituição da Portosol, outras instituições associaram-se ao projeto, aportando desde recursos técnicos e infraestrutura até recursos financeiros. Entre essas, além da Prefeitura Municipal de Porto Alegre e a GTZ, estavam o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, a IAF, o BNDES e o Sebrae. Também participaram, a Federação das Associações Comerciais e de Serviços do Rio Grande do Sul (Federasul) e a Associação dos Jovens Empresários de Porto Alegre (AJE-POA). (PORTO ALEGRE, 1994; PORTOSOL, 2017).

Em 1996, a Portosol iniciou suas operações em um espaço independente dentro de uma agência no centro de Porto Alegre, cedido pela Caixa Econômica Federal (CEF). Seus objetivos são fornecer crédito com pouca burocracia, rapidez e a taxas compatíveis com os negócios de pequenos empresários, formais ou informais, para facilitar a constituição e o fortalecimento desses negócios, além de fomentar o desenvolvimento socioeconômico de Porto Alegre e de outros municípios do Estado. Foi considerado pelo Bird uma das dez iniciativas brasileiras de maior sucesso no combate à pobreza. (PORTO ALEGRE, 1994). Seu pioneirismo teve grande importância histórica para o microcrédito, em termos de inovação, estrutura, processos, metodologia e resultados. Tornou-se referência de modelo institucional para a criação de instituições de microcrédito em todo o país. (BARONE et al. 2002).

Atualmente, de acordo com a ata de posse do atual conselho de 28 de março de 2019, a Prefeitura Municipal de Porto Alegre, a Fecomércio e a AJE-POA não ocupam as cadeiras a que têm direito como instituições fundadoras, no entanto, a Oscip continua a exercer suas funções de apoio aos nano, micro e pequenos negócios

em 65 municípios, a partir da sua sede em Porto Alegre (PORTOSOL, 2020), área de abrangência que foi alterada a partir da implementação do Promicrocrédito.

4.4.2 Programa Estadual de Microcrédito Produtivo e Popular (Promicrocrédito)

O programa foi constituído pela Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais (SEDAI), pela Secretaria do Trabalho, Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social (STCAS) e a Secretaria de Coordenação e Planejamento (SCP), com a cooperação técnica da Agência Alemã de Cooperação Técnica (GTZ), da Fundação Chorus, da Itália, da Comissão Econômica das Organizações das Nações Unidas para a América Latina e Caribe (Cepal/ONU) e da Portosol.

Foi anunciado pelo Governador Olívio Dutra (PT), em julho 2002, e tinha por objetivo implementar Instituições Comunitárias de Crédito com abrangência regional de atendimento, visando abranger plenamente todos os municípios do RS, como um dos instrumentos da política de desenvolvimento econômico e social integrado³⁷. O modelo proposto foi o de constituir Sociedades Civas de Interesse Público, sem fins lucrativos, com a participação de Poder Público (Estado e Municípios), entidades de classe e sociedade civil organizada. (RIO GRANDE DO SUL, 1998, 2002a; 2002b; 2003). As instituições foram constituídas visando a garantir controle social e com o objetivo de:

- a. estimular o envolvimento comunitário, nas diferentes regiões do Estado, no processo de autogestão de políticas de microcrédito, capazes de fomentar o desenvolvimento socioeconômico dos municípios e da própria região;
- b. promover, por meio de tecnologia específica, o acesso ao crédito para o universo de atividades produtivas cujos empreendedores se encontram excluídos do sistema convencional de crédito, estimulando o surgimento de novas empresas e o empreendedorismo, promovendo o crescimento econômico e social, a geração de postos de trabalho, a distribuição de renda e a inserção competitiva no mercado de trabalho;
- c. contribuir para o estabelecimento e manutenção de micros e pequenos empreendimentos econômicos privados dos setores formal e informal, associativos ou não, bem como na promoção de ações voltadas para a geração de renda e criação de postos de trabalho;

³⁷ Outros programas coordenados pela Sedai e que faziam parte da política eram o de Crédito Assistido, Redes de Cooperação, Extensão Empresarial, Economia Popular Solidária e os Sistemas Locais de Produção. (RIO GRANDE DO SUL, 1998).

- d. promover o combate à pobreza e o resgate da dignidade do cidadão pela sua inserção no mercado produtivo e nos projetos de desenvolvimento socioeconômico do município, da região e do Estado;
- e. estimular a criação e a manutenção de canais de cooperação entre as diferentes instâncias de Governo e da sociedade civil, como forma de garantir a autossustentabilidade das instituições comunitárias de crédito. (RIO GRANDE DO SUL, 2003, p. 1-2).

A justificativa do Executivo Estadual para a criação das Instituições de Crédito Comunitário (ICCs) estava em desenvolver ações de indução e regulação das atividades econômicas prioritárias, com o objetivo de implantar uma estratégia de desenvolvimento sustentável que incentivasse o crescimento do emprego e da renda, acompanhado da sua justa distribuição ao conjunto da sociedade. Propunha uma política pública fortemente baseada em uma gestão transparente, na democracia, na inversão das prioridades, na solidariedade, na busca da equidade e na socialização do conhecimento e da informação. (RIO GRANDE DO SUL, 1998, 2002a; 2002b; 2003).

O Promicrocrédito acompanhava a política de desenvolvimento socioeconômico anunciada pelo Governo do Estado, que pretendia incentivar o desenvolvimento harmônico das diferentes regiões do Estado, respaldada pela preocupação de estender aos micro e pequenos empreendedores os benefícios existentes para os demais segmentos produtivos, incluindo aí a questão do crédito. O Promicrocrédito buscou estabelecer sistemática de apoio às instituições voltadas ao atendimento da demanda de crédito desses empreendedores, tradicionalmente excluídos das políticas de crédito. (RIO GRANDE DO SUL, 1998, 2002a; 2002b; 2003).

Para o êxito do Programa foi proposto pelo Governo, além de aportar parte dos recursos, proceder com uma ampla divulgação, empenhando-se para que a sociedade civil tomasse a iniciativa de criar ICCs, o que entendiam, iria promover o desenvolvimento integrado e o resgate da cidadania. Dessa forma e por meio do apoio técnico, organizacional e financeiro foram propostas as ICCs nas regiões: da Campanha, sede em Bagé; Central, sede em Santa Maria; Médio Alto Uruguai, sede em Frederico Westphalen; Produção, sede em Passo Fundo³⁸; Serra, sede em Caxias do Sul; Sul, sede em Pelotas. (RIO GRANDE DO SUL, 1998; 2002a; 2002b; 2003). Atualmente, as instituições comunitárias de crédito, implementadas em Santa Maria,

³⁸ A ICC Produção não foi implementada; optaram em expandir a área de atuação da ICC MAU, que passou a denominar-se Instituição Comunitária do Médio e Alto Uruguai e Região Ceileiro.

Caxias do Sul e Frederico Westphalen continuam disponibilizando regionalmente seus serviços de microcrédito, e contribuiriam sobremaneira para os resultados do PGM.

4.4.3 Programa de Microcrédito da Agência de Fomento CaixaRS (Credimicro)

O Programa Credimicro foi lançado na cidade de Pelotas em abril de 2005 pelo então Governador do Estado Germano Rigotto (MDB). Nele, a CaixaRS teria a hegemonia no processo de instituição do microcrédito no Estado, assim operou como agente de primeiro e segundo piso³⁹ (CÂMARA DOS VEREADORES DE PORTO ALEGRE, 2005), repactuando o apoio às Instituições Comunitárias de Crédito estabelecidas pelo Programa Promicrocrédito, substituindo o *funding*⁴⁰ proveniente do Tesouro do Estado, a fundo perdido, por um financiamento a partir dos recursos próprios da Agência de Fomento Caixa/RS ou proveniente do BNDES. (RIO GRANDE DO SUL, 2004, 2005a).

O programa de microcrédito foi mantido sob a coordenação da Sedai, com a parceria do Sebrae-RS, responsável pelo treinamento dos Agentes de Crédito e a capacitação dos empresários, mas condicionou o acesso somente aos municípios em que as Prefeituras constituíram um fundo de aval para as operações de crédito que, operacionalizadas por intermédio da CaixaRS, na também recém criada Associação Garantidora de Crédito do Estado do Rio Grande do Sul (Garantia RS)⁴¹. (RIO GRANDE DO SUL, 2004, 2005a, 2005b, 2005c).

A criação do fundo de aval, sob a gestão da Garantia RS, visava à liberação dos financiamentos sem a apresentação de garantias reais pelos micros e pequenos empresários, pelos prestadores de serviço, pelos profissionais liberais, e por pessoas que trabalhavam por conta própria ou ligados à rede de economia popular e solidária.

³⁹ Em microcrédito, um agente de primeiro piso é aquele onde se obtém diretamente o crédito, como por exemplo as Instituições Comunitárias de Crédito. Por outro lado, um agente de segundo piso, é aquele que intermedeia a operação entre instituições, como por exemplo o BRDE, quando disponibiliza recursos do BNDES às Instituições de Microcrédito.

⁴⁰ *Funding*, é um termo em inglês que, em finanças, pode dizer respeito à obtenção de recursos de uma organização. Mas, também, pode referir-se ao montante que a organização possui para a realização de suas operações.

⁴¹ A Garantia RS foi constituída juridicamente em dezembro de 2004, conveniada ao Sebrae/RS, pelos sócios-fundadores: Fiergs, Federasul, Fecomércio, Farsul e Fcdl. Seu objetivo era garantir e orientar os empreendedores formais e informais de micro, pequeno e médio porte. Foi a gestora dos fundos garantidores com recursos aportados pelas prefeituras municipais, concedeu garantia às ICCs no financiamento de *funding* e aos clientes do Credimicro junto à CaixaRS, além de prestar consultoria e assessoria em projetos às empresas em busca de financiamento em outros bancos parceiros. (GARANTIA RS, 2018). A Garantia RS encerrou as suas atividades em 2011.

As demandas de financiamento, eram encaminhadas à CaixaRS, em Porto Alegre, por meio eletrônico, para análise e liberação do crédito. (RIO GRANDE DO SUL, 2005a; 2005b; CÂMARA DOS VEREADORES DE PORTO ALEGRE, 2005).

4.4.4 O Banco SIM – Banrisul

O Banco SIM – Banrisul foi uma experiência de atendimento bancário voltado ao segmento de baixa renda, lançado em Pelotas, em outubro de 2005, pelo então Governador do Estado Germano Rigotto (MDB), “para testar conceitos, tecnologias e estrutura de operações” e ser disponibilizado em todas as cidades com mais de 10 mil habitantes que contavam com os serviços do Banrisul. (BANRISUL, 2005; RIO GRANDE DO SUL, 2007).

Consistiu em uma proposta de inclusão de uma parcela de trabalhadores e produtores informais sem acesso aos segmentos financeiros tradicionais. “[...] oferecendo agilidade e facilidade, por não exigir comprovação de renda, é hoje um instrumento de inclusão no sistema bancário daqueles que ainda não têm conta em banco e exercem alguma atividade produtiva”. (BANRISUL, 2006, p. 16).

Disponibilizou, conta-corrente e de poupança, pacote de tarifas, pagamento de contas, extratos, transferências de valores, e crédito pré-aprovado para clientes com ou sem comprovação de renda. A conta era movimentada por cartão magnético, sendo que 25% do limite disponível poderia ser sacado em dinheiro e o restante somente utilizado em compras na rede de aquisição de cartões de crédito⁴² do Banrisul, sendo o atendimento realizado por correspondentes bancários. Teve por finalidade proporcionar às pessoas que trabalhavam e produziam na informalidade a inclusão no sistema bancário. Para ser cliente do Banco Sim era necessário: não ter conta corrente no Banrisul, possuir CPF sem registro positivo nos órgãos de proteção ao crédito ou Bacen, ter carteira de identidade e comprovante de residência. Os clientes eram atendidos em agências ou correspondentes do Banco Sim. (BANRISUL, 2005; RIO GRANDE DO SUL, 2007).

[...] o Banco Sim é um produto do Banrisul. O banco Sim irá chegar a setores da sociedade, nos quais nenhuma outra instituição bancária chega. O banco Sim Banrisul será destinado à população que não possui conta bancária e

⁴² Compreende o movimento dentro de uma rede interligada de serviços de financiamento e pagamento.

tem dificuldade de comprovar renda. Para abrir conta corrente ou poupança no banco, o cliente precisa ter renda máxima declarada de R\$ 800. De acordo com o presidente do Banrisul, no RS cerca de 3 milhões de pessoas não têm conta bancária. A expectativa do Banrisul é de que, com um ano e meio de funcionamento, o Sim Banrisul tenha captado um milhão e meio de clientes. (PIRES, 2005).

Tal iniciativa, segundo o Governo do Estado, proporcionou ao banco alcançar esses setores da sociedade e, como banco público, conciliar seu objetivo social à geração de trabalho e renda. O Banco SIM procurou desenvolver um conjunto de produtos para viabilizar o acesso desse público aos serviços bancários essenciais, flexibilizando critérios. (BANRISUL, 2005; RIO GRANDE DO SUL, 2007). Nas palavras do Presidente do Banrisul na ocasião do seu lançamento, “Pelotas servirá para mostrar como um banco estatal pode trabalhar com uma população não-bancarizada”. (MARQUES, 2005). O Banco Sim teve suas atividades encerradas no ano de outubro de 2010 e seus clientes incorporados a carteira do Banrisul.

4.4.5 O Programa Gaúcho de Microcrédito (PGM)

O Governador do Estado do Rio Grande do Sul, Tarso Genro (PT), em julho de 2011, “considerando o microcrédito como um importante instrumento para geração de trabalho e renda e para a correção das disparidades econômicas e sociais” (RIO GRANDE DO SUL, 2011, p. 1), constitui o Programa Gaúcho de Microcrédito, para suprir a necessidade de um estímulo público, de grande escala. Intencionava ampliar a oferta de microcrédito no Estado, para atender às necessidades financeiras das atividades de pequeno porte e a integração ao processo produtivo dos segmentos sociais desabilitados ao sistema financeiro tradicional. Pretendia ser um agente transversal, “destinado a economia como um todo, de modo a aumentar a eficiência das unidades produtoras”. (RIO GRANDE DO SUL, 2012, p. 11). Associava-se às suas finalidades, a atuação proativa na criação de mercados financeiros que valorizassem as comunidades e o meio ambiente, e que produzissem impactos socioeconômicos significativos nas diferentes regiões do Estado. Segundo o Decreto 48.164, de 15 de julho de 2011:

Art. 1.º Fica instituído o Programa Gaúcho de Microcrédito, no âmbito da Secretaria da Economia Solidária e Apoio à Micro e Pequena Empresa – SESAMPE, com a finalidade de fomentar e consolidar a Rede de Microcrédito

do Estado do Rio Grande do Sul, de acordo com o estabelecido neste Decreto.

§ 1.º O Programa instituído por este Decreto compreende um conjunto de entidades públicas e não governamentais do setor financeiro local, regional e federal, de instrumentos de planejamento jurídicos e financeiros, monitoramento e avaliação, processos e procedimentos administrativos e recursos voltados a atender os objetivos de uma política permanente na área do microcrédito produtivo orientado e outros produtos e serviços relacionados.

Com a estrutura citada no Decreto, tentou “estimular a criação de canais de cooperação entre as diferentes instâncias do Governo, das instituições financeiras e da sociedade civil, de forma a viabilizar a ampliação do acesso ao microcrédito no âmbito do Rio Grande do Sul” (RIO GRANDE DO SUL, 2011, p. 1), por meio de uma combinação de fatores que propiciassem manter o foco nas questões sociais, permitindo às pessoas, e aos seus microempreendimentos aproveitarem as riquezas existentes em seu meio, sejam elas materiais ou imateriais, propondo o exercício de um papel central na criação de um mercado financeiro que valorizasse a sustentabilidade e a estabilidade social. Consistiu em aumentar a oferta de crédito para pequenos negócios, permitindo a manutenção e a ampliação das alternativas de trabalho para a parcela da população com maiores dificuldades de acesso ao crédito em bancos e demais agentes financeiros.

Para tanto, o Governo do Estado nomina um agente indutor para o PGM, regulamenta, pelo Decreto 48.165, de 15 de julho de 2011, o Fundo de Apoio à Microempresa, ao Microprodutor Rural e à Empresa de Pequeno Porte (Funamep)⁴³, instituindo-o como fonte dos recursos para: financiamento de microcrédito; aval e garantia para às operações realizadas pelas IMs; subsídios dos juros das operações de microcrédito; capacitação de tomadores e de crédito e de agentes de crédito das IMs; despesas originárias da celebração de convênios, contratação de serviços, estabelecimento de parcerias públicas e privadas, pagamentos de prêmios de performance, despesas de promoção e divulgação do PGM. A administração do fundo foi designada a um conselho diretor, integrado pelos Secretários de Estado da Fazenda (Sefaz), da Economia Solidária e Apoio à Micro e Pequena Empresa e o Procurador-Geral do Estado, assessorado por um Comitê de Aconselhamento,

⁴³ O Funamep teve sua origem no Fundo de Apoio à Microempresa e ao Microprodutor Rural (Funam), instituído pela Lei n.º 7.999, de 07/06/1985 (Governo Jair Soares – PDS), e alterada pela Lei 10.045, de 29/12/1993 (Governo Alceu Colares – PDT), que já citava em seu texto o favorecimento no campo creditício, tributário e de desenvolvimento empresarial e alterava o fundo para Funamep.

formado pela Federação das Associações das Pequenas e Microempresas do Estado do Rio Grande do Sul (Fepeme), Conselho de Programação da Pequena e Média Indústria (Coppemi), Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Rio Grande do Sul (Fetag), Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul (Farsul), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Secretaria do Desenvolvimento e Promoção do Investimento (SDPI), Secretaria do Desenvolvimento Rural (SDR) e Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS).

Com essa configuração legal e de gestão, a intenção do Governo do Estado no âmbito do Programa era constituir o microcrédito como um modelo de política pública que pretendia atender às demandas de instrumentos de combate à pobreza; às políticas de fomento do empreendedorismo; dar apoio às micro e pequenas empresas e de geração de trabalho e renda, as quais se encaixam entre as temáticas da discussão sobre desenvolvimento local e regional, assim como alguns conceitos que dão ênfase à ideia de que o microcrédito se define como substancial ferramenta para a geração de autoemprego, além de ser um mecanismo sustentável de combate à pobreza e à exclusão social. (RIO GRANDE DO SUL, 2011).

O PGM foi lançado com seis dias de antecedência em relação ao Programa Crescer e, quando esse foi anunciado⁴⁴, procurou integrá-lo, adotando suas normativas relacionadas às taxas, juros e metodologia de atendimento, credenciando-se para receber os incentivos federais para subvenções às Instituições de Microcrédito. Assim como no Programa Crescer, quanto ao público-alvo do programa, o PGM seguiu as normativas do PNMPO, englobou os empreendimentos formais, informais, urbanos ou rurais, geridos por maiores de 18 anos e que possuíssem experiência de pelo menos seis meses na atividade, ou que, comprovadamente, demonstrassem formação técnica para o desempenho da atividade proposta, nos segmentos da indústria, comércio e serviços.

No PGM, os bancos públicos com participação do Estado do Rio Grande do Sul, Banrisul, o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) e a Caixa Estadual – Agência de Fomento S.A. estavam legalmente constituídos como Agentes de Intermediação⁴⁵ e, entre as suas funções, estavam o repasse de recursos

⁴⁴ O Programa Crescer foi anunciado pela Presidente Dilma Rousseff no dia 24 de agosto de 2011.

⁴⁵ **Agente de Intermediação – AGI:** é o agente responsável pelo processo de intermediação financeira, que pode ser entendido como a captação de recursos junto às fontes de financiamento e o seu subsequente repasse para os financiamentos de microcrédito. (Decreto n.º 48.164/2011).

e o apoio técnico às Instituições de Microcrédito⁴⁶ conveniadas. Efetivamente, porém, apenas o Banrisul cumpriu essa função, informação respaldada por meio da análise das fontes de *funding* do programa relacionadas nos relatórios do Banrisul, entre elas estão o BNDES, os Depósitos Interfinanceiros de Microcrédito (DIMs) e os recursos próprios, oriundos ou não da exigibilidade.

Já as Instituições de Microcrédito eram as responsáveis por realizar as operações de crédito, proceder a análise dos valores adequados aos microempreendedores, além de prestar orientação de acesso ao crédito e gestão econômica e financeira ao tomador final dos recursos. Ainda, eram responsáveis pela cobrança dos valores junto aos empreendedores inadimplentes. Esses serviços foram remunerados, após o ingresso do PGM no Programa Crescer, por meio da integralidade da TAC⁴⁷ cobrada do cliente, da subvenção federal repassada às instituições pelo Banrisul, e um complemento de subvenção por meio do Funamep. Tais remunerações⁴⁸, equalizaram o custo operacional das IMs, cujas operações de microcrédito seguiam as condições propostas pelo Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado (PNMPO), e garantiram a sustentabilidade do Programa com taxas de juros que chegaram a 0,41% ao mês.

Um dos grandes diferenciais do PGM foi a inclusão das Prefeituras Municipais como partícipes diretos na operação de crédito. Foram 271 municípios conveniados com o Banrisul, entre eles Santa Cruz do Sul, que disponibilizaram funcionários para serem treinados, e atuarem como agentes de crédito, bem como estruturas para o trabalho para viabilizar o acesso dos pequenos empreendedores, além de promover o trabalho em conjunto entre as instituições de microcrédito e esses funcionários, permitindo que o Programa fosse integrado, de acordo com a visão de cada executivo municipal, às demais políticas de desenvolvimento para segmento. (RIO GRANDE DO SUL, 2011).

⁴⁶ **Instituição de Microcrédito – IM** – habilitada a operar com o microcrédito produtivo orientado e outros produtos e serviços relacionados junto ao Ministério de Trabalho e Emprego. (Decreto n.º 48.164/2011).

⁴⁷ Taxa de Abertura de Crédito.

⁴⁸ Em 24 de junho de 2013, o FUNAMEP suspendeu o pagamento de subvenção para as operações contratadas a partir de 1.º de julho de 2013. Em 2014, foram publicadas as últimas portarias do Ministério da Fazenda, de n.º 83, 199 e 466, disponibilizando recursos de Subvenção Federal para o Programa Crescer, para as operações contratadas naquele ano. A partir de 2015, não foram disponibilizados recursos de Subvenção Federal para o Programa Crescer.

Essa dinâmica iniciou em outubro de 2011, e no seu lançamento, no dia 18 do mesmo mês, já contava com 25 municípios credenciados e três Instituições de Microcrédito, realizando as operações e finalizando o ano com oito Instituições de Microcrédito, 436 operações, totalizando R\$ 2,8 milhões financiados em 35 municípios do RS. No ano seguinte, com o ingresso da Cooperativa de Crédito Rural com Interação Solidária (Cresol), da Cooperativa de Crédito Rural Horizontes Novos (Crehnor) e suas cooperativas singulares regionais, e de mais sete outras operadoras, chegou a 48 o número de instituições credenciadas, o que resultou em 15.444 operações e R\$ 137,3 milhões em crédito, atendendo 315 municípios. O ápice das operações foi no ano de 2014, com o financiamento de R\$ 271,5 milhões, distribuídos em 53.422 operações, em 452 municípios. Em agosto de 2017, data que marca o encerramento do convênio entre o Governo de Estado com o Banco do Estado do Rio Grande do Sul, são totalizadas 118.601 operações, com R\$ 586,8 milhões financiados, em 468 municípios do Rio Grande do Sul. (BANRISUL, 2017).

As tabelas que seguem, resumem a distribuição final da carteira de microcrédito do Programa:

Tabela 1 - Resumo da evolução do número de operações, valores totais financiados, *ticket* médio e as taxas predominantes no período no PGM

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Total de operações	436	15.444	27.318	53.422	13.866	6.476	1.639
Valores em milhões de R\$	2,8	137,3	126,5	271,5	34,6	11,0	3,0
<i>Ticket</i> médio em R\$	6.497,58	8.851,92	4.630,67	5.082,23	2.501,85	1.703,60	1.840,89
Taxa média de juros ao mês ⁴⁹	0,48%	0,41%	0,41%	0,41%	2,99%	3,9%	3,9%
TAC	1%	1%	1%	1%	2%	2%	2%
Taxa de inadimplência	0%	0,60%	3,90%	3,69%	29,50%	26,84%	21,63%
Número de municípios atendidos	33	315	382	452	347	255	146

Fonte: Bannrisul – Relatórios Programa Gaúcho de Microcrédito, 2017.

⁴⁹ Em 13/09/2011, o Governo Federal lançou o Programa Crescer regulado pela Portaria n.º 450, do Ministério da Fazenda, que estabeleceu que os empréstimos concedidos dentro do programa poderiam ter uma taxa de juros máxima de 8% a.a.

Ao observarmos o resumo apresentado na Tabela 1, poderemos notar a *performance* do Programa no total de operações e no volume de crédito disponibilizado no indicador de valores financiados, o que pode nos indicar, por exemplo:

- a. as necessidades de crédito atendidas de acordo com o acesso à informação sobre o Programa e sua expansão no território gaúcho;
- b. a variação da taxa de juros, cujos percentuais responderam proporcionalmente à intervenção do Estado no período do Programa, com o aporte ou a retirada de subsídios⁵⁰;
- c. o ticket médio nos períodos que serviram, entre outras ações gerenciais, para adequar e manter as operações enquadradas no público-alvo que o PGM pretendia contemplar;
- d. o número de municípios atendidos em decorrência da adesão ao PGM pelas instituições locais ou regionais, que permitiram, entre outros resultados, a democratização do acesso ao crédito;
- e. a queda no montante financiado, no número de operações realizadas e a elevação das taxas de juros. e da TAC, que significa a elevação dos custos para os empreendedores e a correspondente redução das margens e do retorno financeiro para dar conta dos seus compromissos;
- f. a relevante ampliação no índice de inadimplência, com o final do Governo Tarso Genro, em 2014, e a posse do Governador José Ivo Sartori em 2015, período⁵¹ em que o Executivo Estadual se distanciou da gestão do PGM.

⁵⁰ Como exemplo disso, podemos referir que, no lançamento do PGM a taxa de juros das operações variava, dependendo do valor financiado, entre 1,49% e 3,49% a.m. com Taxa de Abertura de Cadastro (TAC) de 3%. Após a adesão do PGM ao Programa Crescer do Governo Federal, ele disponibiliza, entre outras possibilidades, a subvenção às operações realizadas pelas Instituições de Microcrédito. Isso permitiu a equalização dos custos operacionais dessas IMs e, efetivamente, a viabilização da redução da taxa de juros para 0,64% a.m. com TAC de 1%. (RIO GRANDE DO SUL, 2011a; 2011b). Outro ponto fundamental, que viabilizou a prestação de serviços das Instituições de Microcrédito ao PGM foram as honras de garantias previstas no convênio do programa. Dentre as regras, constam que o Banrisul seria responsável por 30% da inadimplência das carteiras das operações realizadas, e o Governo do Estado dividiria o percentual restante de 70% com as IMs, de acordo com a escala de inadimplência dessas mesmas carteiras. (RIO GRANDE DO SUL, 2012).

⁵¹ Em março de 2015 a principal Oscip de microcrédito, que foi responsável por até 35% das operações de microcrédito em alguns períodos, e que também fazia o melhor gerenciamento da sua carteira de clientes no PGM, deixou de operar com o Programa. Ao longo do mesmo ano, outras quatro IMs, que já apresentavam problemas com a elevação da sua inadimplência deixaram de acompanhar, definitivamente, os empreendedores financiados, desmotivados pelo fim da subvenção federal e por graves problemas de gestão interna. Isso refletiu na redução do volume de contratações, e na respectiva elevação do indicador de inadimplência.

Quanto ao número de Microempreendedores Individuais (MEIs) registrados por ano, disponibilizamos esse dado para observarmos a dinâmica em um segmento não contemplado como linhas de crédito no sistema financeiro tradicional e que, necessariamente, por suas características de constituição e fluxo de caixa, precisam de acesso ao crédito, como a disponibilizado pelo PGM, como forma primária de sobrevivência. Conforme Marinho (2017), o microcrédito é sempre apreendido como um instrumento no sentido de fomentar o desenvolvimento socioeconômico. Sua ausência, inibe o investimento, reduz as possibilidades de novos empreendimentos e a expansão e o sucesso de negócios já instalados, além da renovação de operações, o que pode refletir a continuidade dos empreendimentos ou o seu incremento. A Tabela 2 resume esses dados.

Tabela 2 - Resumo com o total de empreendimentos financiados, média de operações por empreendimentos

Total de empreendimentos financiados	85.864
Média de operações por empreendimentos	1,38

Fonte: Banrisul – Relatórios Programa Gaúcho de Microcrédito, 2017.

Na Tabela 2, podemos observar que, apesar do curto período de tempo de atividade do PGM, a média de renovações das operações de crédito, ou seja, o número de empreendedores que buscaram um segundo financiamento é bastante significativo, pois o prazo médio das operações foi de 14,6 meses.

Tabela 3 - Distribuição da carteira de microcrédito por faixa de valor financiado

Faixa de valor financiado	Operações	%	Valores (R\$)	%
Até 1.000	3.074	2,59	2.366.939,31	0,40
1.000,01 a 3.000,00	24.369	20,55	45.412.869,12	7,74
3.000,01 a 5.000,00	40.560	34,20	146.540.240,36	24,97
5.000,01 a 7.500,00	32.978	27,81	197.668.910,01	33,68
7.500,01 A 10.000,00	6.774	5,71	56.549.708,02	9,64
10.000,01 a 15.000,00	10.846	9,14	138.358.951,82	23,57
TOTAL	118.601	100,00	586.897.618,64	100,00

Fonte: Banrisul – Relatórios Programa Gaúcho de Microcrédito, 2017.

Na Tabela 3, podemos observar o número de operações e suas respectivas faixas de valores financiados por operação, se buscarmos como parâmetro comparativo o *ticket* médio do Programa Crediamigo, do Banco do Nordeste, o maior programa de microcrédito da América Latina, que, em 2017, era de R\$ 2.000,10, e calcularmos o indicador no PGM, observaremos que ele é 2,47 vezes superior (R\$ 4.948,50). Ainda, nessa mesma comparação, o Crediamigo concentra 81% das suas operações entre R\$ 100,00 e R\$ 3.000,00, enquanto o PGM apresenta 8,14% nessa faixa, e a quase totalidade das operações supera o valor médio do parâmetro comparativo. (BNB, 2017).

Tabela 4 - Distribuição da carteira de microcrédito por finalidade do crédito

Finalidade do crédito	Operações	%	Valores (R\$)	%
Capital Giro	80.589	67,95	411.187.007,38	70,06
Capital Fixo	38.012	32,05	175.710.611,26	29,94
TOTAL	118.601	100,00	586.897.618,64	100,00

Fonte: Bannisul – Relatórios Programa Gaúcho de Microcrédito, 2017.

Os dados apresentados na Tabela 4 sobre Capital de Giro e Capital Fixo e seus respectivos valores financiados e número de operações possibilitam fazer uma referência quanto às intenções para aplicação dos recursos financiados. Se, em condições normais, o Capital de Giro é utilizado para a continuidade das operações das empresas, e o Capital Fixo é ligado aos investimentos, à compra de máquinas, às reformas e à expansão da capacidade produtiva; ainda, “o estoque desse capital não é uma constante determinada pela "natureza", mas depende do ritmo no qual os empresários desejam expandir” (OREIRO et al., p. 585), concluímos que os 70,06% dos valores financiados pelo PGM foram para manter os empreendimentos em pleno funcionamento.

Tabela 5 - Distribuição da carteira de microcrédito por gênero

Gênero	Operações	%	Valores (R\$)	%
Empresa	2.258	1,90	10.650.874,62	1,81
Feminino	57.232	48,26	277.667.280,19	47,31
Masculino	59.111	49,84	298.579.463,83	50,87
TOTAL	118.601	100,00	586.897.618,64	100,00

Fonte: Bannisul – Relatórios Programa Gaúcho de Microcrédito, 2017.

A distribuição da carteira de microcrédito do PGM por gênero, apresentada na Tabela 5, ressalta uma outra característica do Programa que difere da maioria dos principais exemplos globais. O gênero masculino com acesso ao crédito é superior ao gênero feminino em 1,58%. Se comparado ao Crediamigo, o gênero feminino supera o masculino em 34%, ou seja, 67% das operações de crédito são realizadas com empreendedoras do gênero feminino (BNB, 2017). Essa característica do PGM distancia-se das recomendações de organizações multilaterais como, por exemplo, o Banco Mundial, que procura incentivar que esse tipo de política seja direcionada ao gênero feminino, justificando que o “crédito para as mulheres têm importantes efeitos sobre o bem estar (*sic*)”, ampliando os gastos com educação, saúde e alimentos e que se deve reorientar os gastos públicos para o que poderá trazer melhores retornos sociais. (WORLD BANK, 1995, p. 34-36, tradução nossa). Tal orientação, para Rafaely Soares (2011), pode também estar ligada ao processo de “feminilização da pobreza”, conceito proveniente do ingresso em condições inferiores das mulheres no mercado de trabalho e do grande número de famílias chefiadas por mulheres nas classes menos favorecidas.

Tabela 6 - Distribuição da carteira de microcrédito quanto tipo de empreendimento

Legalização	Operações	%	Valores (R\$)	%
Formal	10.140	8,55	56.596.568,63	9,64
Informal	108.461	91,45	530.301.050,01	90,36
TOTAL	118.601	100,00	586.897.618,64	100,00

Fonte: Bannisul – Relatórios Programa Gaúcho de Microcrédito, 2017.

A distribuição da carteira entre negócios informais e formais⁵² ajuda-nos a identificarmos o público-alvo do PGM, e o quanto ele contribuiu para o acesso ao crédito do setor informal economia⁵³, historicamente, excluído do sistema tradicional

⁵² O setor formal abrange as empresas com a relação capital-trabalho definida e legalmente constituídas.

⁵³ Setor informal é um conceito criado nos anos de 1970, pela Organização Internacional do Trabalho, para indicar que na ausência de outras alternativas para geração de renda, o excedente da força de trabalho, cria por conta própria atividades que exigem poucos recursos financeiros, utiliza instrumentos de trabalho que possam trazer alguns resultados, mesmo que ultrapassados ou inapropriados. São atividades de autoemprego, não cumpre procedimentos-padrão de legalidade nos registros do negócio, nos registros contábeis ou de empregabilidade, e a relação capital-trabalho não está bem estabelecida. Importante ressaltar que não é um segmento exclusivo dos países atrasados economicamente, eles fazem parte, também, dos países industrializados e com forte tendência de ampliação do seu espaço econômico devido às consequências da sociedade/economia do

de crédito. Para tanto, basta observarmos os portfólios dos serviços financeiros dos bancos brasileiros, nos quais, ainda hoje, em 2020, dificilmente encontraremos alguma política de crédito destinada a esse público. Condição essa, estendida aos MEIs ou a qualquer outra empresa, exceto a grupo econômico, com registro de CNPJ inferior a dois anos.

Para termos uma ideia do universo, embora a informalidade no RS seja significativamente inferior aos números brasileiros (MARINHO, 2017), segundo o IBGE (2017), no último ano do PGM, no Estado, tínhamos 1,6 milhões de trabalhadores sem carteira assinada ou CNPJ, e, em relação aos empregadores sem CNPJ, o quarto trimestre do mesmo ano encerrou com 50 mil. É possível ter uma dimensão das dificuldades enfrentadas pelos negócios informais para acessarem crédito, observando, por exemplo, a pesquisa realizada na época pelo SEBRAE (2017) que apontava que 82% das empresas formalizadas tinham dificuldades em obterem empréstimos; na carteira de crédito ativa dos seis maiores bancos brasileiros, as microempresas representavam 6,34%, e as pequena empresa, 8,11%; 49% das MPEs nunca solicitaram empréstimos em nome da empresa (pessoa jurídica) e que, entre os MEIs, esse percentual chegava a 60%. Destacava ainda a pesquisa, que o Brasil estava na 131.^a posição no item “acesso a serviços financeiros” do *ranking* mundial de desenvolvimento financeiro do Fórum Econômico Mundial.

Tabela 7 - Distribuição da carteira de microcrédito por setor produtivo

Setor produtivo	Operações	%	Valores (R\$)	%
Agricultura	10.235	8,63	52.387.926,32	8,93
Indústria	14.863	12,53	69.006.754,86	11,76
Serviço ⁵⁴	93.503	78,84	465.502.937,46	79,32
TOTAL	118.601	100,00	586.897.618,64	100,00

Fonte: Banrisul – Relatórios Programa Gaúcho de Microcrédito, 2017.

Em 2017, ano de encerramento das operações do PGM, a economia do RS era a quarta economia do Brasil, contribuindo com 6,4% do PIB do país. Apresentava uma

conhecimento e da nova racionalidade de reestruturação produtiva proveniente dela. (CACCIAMALI, 2000; MARINHO, 2017).

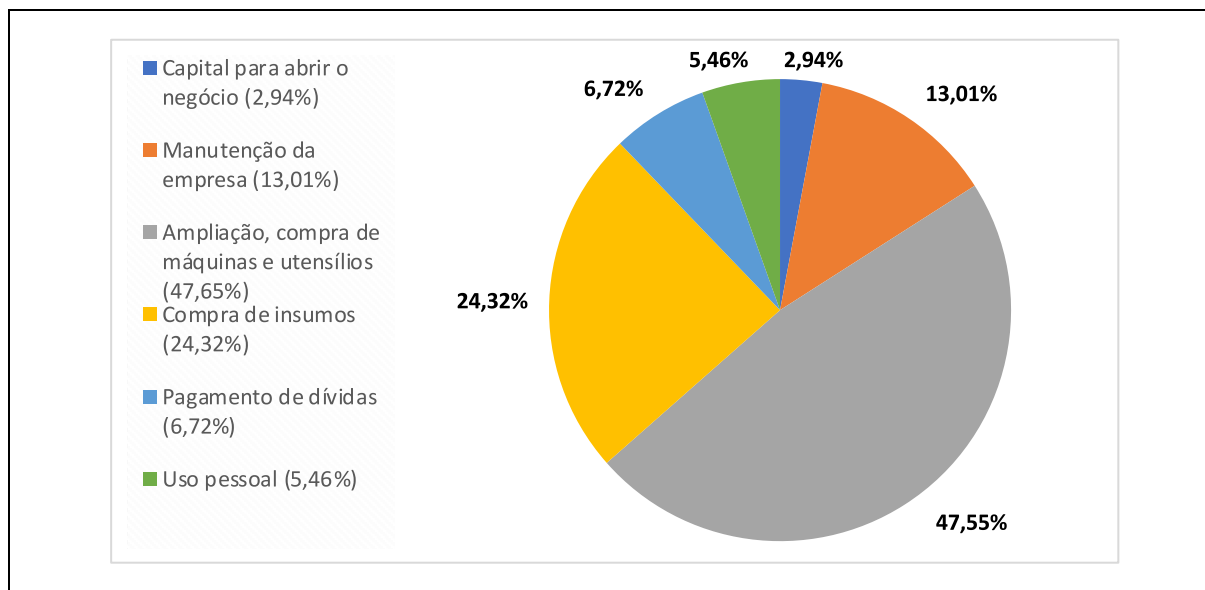
⁵⁴ Os dados apresentados são resultados da soma entre os setores do comércio e do serviço apresentados nos relatórios do Banrisul, a adição foi necessária para que pudéssemos estabelecer um efeito comparativo com os dados do DATAUnB, 2017.

grande relação com os mercados nacional e internacional, sendo o setor da agricultura responsável por 9,2%, a indústria por 22,4% e o setor dos serviços, que apresentava um expressivo crescimento dos indicadores nas últimas décadas, por 68,5% do VAB. Isso mantém alguma proporcionalidade com os valores apresentados na Tabela 7, embora estejamos tratando de portes distintos sobre dados globais do RS. (RIO GRANDE DO SUL, 2017).

Com referência às atividades, evidenciamos que 45% deles estão ocupados como Vendedores e Prestadores de Serviços no Comércio, sobressaindo a venda de roupas, cosméticos e alimentos; 14% como Trabalhadores dos Serviços, ocupados como cabeleireiros, cuidadores de idosos e crianças, e prestação de serviços em geral; 6% Trabalhadores da Construção Civil; 5% deles Trabalhadores na Indústria Têxtil, Curtimento e Vestuário e das Artes Gráficas, 4% são Trabalhadores da Fabricação de alimentos, bebidas e fumo. Quanto à renda média mensal, temos: Vendedores e Prestadores de Serviços no Comércio, R\$ 2.697,00; Trabalhadores dos Serviços, R\$ 2.347,00; Construção Civil, R\$ 3.056,00; Trabalhadores na Indústria Têxtil, Curtimento e Vestuário e das Artes Gráficas, R\$ 2.234,00; Trabalhadores da Fabricação de alimentos, bebidas e fumo, R\$ 2.892,00. (DATAUNB, 2017).

Quanto à aplicação dos valores recebidos na operação, podemos observar no Gráfico 1, que o crédito disponibilizado supre as demandas, inclusive pessoais, que o mercado de crédito tradicional não atende.

Gráfico 1 - Resumo da aplicação do uso do microcrédito no PGM



Fonte: Desenvolvido pelo autor com base em DATAUnB (2017).

Já em relação ao perfil dos tomadores de crédito no PGM, quanto ao tempo de atividade, 52% dos empreendedores desenvolvia seus negócios há mais de cinco anos (percentual muito próximo dos 55% do Crediamigo); registravam uma renda média de R\$ 3.470,00 (R\$ 1.250,00, no Crediamigo) e uma mediana de R\$ 2.000,00 (R\$ 800,00, do Crediamigo). Outro dado interessante é que 35% dos beneficiários do PGM declarou exercer outra atividade não vinculada ao microcrédito (42% no Crediamigo); empreendedores apoiados pelo PGM tiveram uma média de 2,4 operações aprovadas no período de atividade do Programa. Quanto à experiência de acesso ao Programa, 84% dos tomadores afirmou que tiveram facilidade em acessar as linhas de microcrédito, contra 16% que tiveram dificuldades, sendo a “burocracia” apontada como principal fator; e, a segunda, a exigência de avalista ou fiador (83% e 17%, respectivamente, no Crediamigo). (DATAUNB, 2017).

A pesquisa “Análise de Boas Práticas da Política de Microcrédito – Integração com as Políticas de Trabalho e Renda”, realizada em 2017, resultado da cooperação técnica entre a Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e o Centro de Pesquisa de Opinião Pública da Universidade de Brasília, além de abordar experiências e metodologias sobre a integração de políticas e contribuir com o aprimoramento do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado (PNMPO), disponibiliza-nos a percepção sobre o Programa Gaúcho de Microcrédito a partir dos seus usuários, que busco resumir, fechando este tópico sobre o PGM.

Entre os dados que nos revelam a referida pesquisa, está o tempo em que os usuários vêm desenvolvendo o seu negócio vinculado ao microcrédito. A média é de 52,16%, para os com mais de cinco anos; 28,09% para aqueles cujo tempo está acima dos dez anos; 48,93% declarou que utilizou o microcrédito uma vez; e 36,99%, duas. Esses últimos dados, indicam não só um relacionamento recente que foi oportunizado pelo PGM, mas também que uma pequena parte dos empreendedores interagiram com outras experiências de microcrédito no RS anteriores ao PGM. A renda mensal média proveniente da atividade financiada pelo microcrédito era de R\$ 3.479,00. O grau de escolaridade dos respondentes à pesquisa era de: 39,31% com o ensino médio completo; 22,11% com ensino fundamental incompleto; 14,00% com o superior completo; 11,32% com o médio incompleto; 7,62% com o superior incompleto; e, 5,64% com o ensino fundamental completo. Quanto às razões relatadas sobre as dificuldades no acesso ao microcrédito as principais foram: a burocracia

(documentação) 48,04%; 32,02% na apresentação de avalista/fiador; demora para a liberação do crédito com 6,73%. (DATAUNB, 2017).

Ainda, com o objetivo de estimar o percentual de êxito na utilização do microcrédito, foram pesquisadas as quatro experiências nacionais (BNB/Crediamigo, Amcred, DesenBahia e PGM/Banrisul), sendo dimensionada estimativas com 95% de confiança e variabilidade máxima (50%), com erro amostral de 4% para mais ou para menos. Assim, foram estudados os grupos de beneficiários quanto à percepção de utilização do microcrédito e a informação sobre outras políticas, por meio da criação de uma variável, derivada de três perguntas: se o usuário considerava fácil acessar o microcrédito; se ele considerava que tinha alcançado as finalidades de seu planejamento, quando solicitou o microcrédito; e, se ele considerava que o resultado final da experiência junto ao microcrédito teria sido ótimo ou bom. Dessa forma, os entrevistados do PGM que responderam positivamente a essas perguntas, foram considerados empreendedores que obtiveram êxito pessoal na contratação do microcrédito, o que correspondeu a um percentual de 87,41% dos entrevistados, 17,41% acima da média da pesquisa. (DATAUNB, 2017).

5 ANÁLISE DO BANCO DO POVO DA MUNICÍPIO DE SANTA CRUZ DO SUL

Após contextualização do universo abrangente das políticas públicas e do microcrédito como política, o presente capítulo será composto pela descrição de um campo empírico significativo, a contextualização dos atores sociais e de como eles compreendem o Banco do Povo, de acordo com as entrevistas realizadas e outras informações que julguei relevantes. Ele é composto por um resumo histórico da formação do município de Santa Cruz do Sul e sua caracterização socioeconômica. Apresenta também as propriedades do Banco do Povo, sua infraestrutura e as concepções dos seus servidores, bem como seu sistema de governança. Integram ainda este capítulo os números do Banco do Povo em uma comparação ao Programa Gaúcho de Microcrédito.

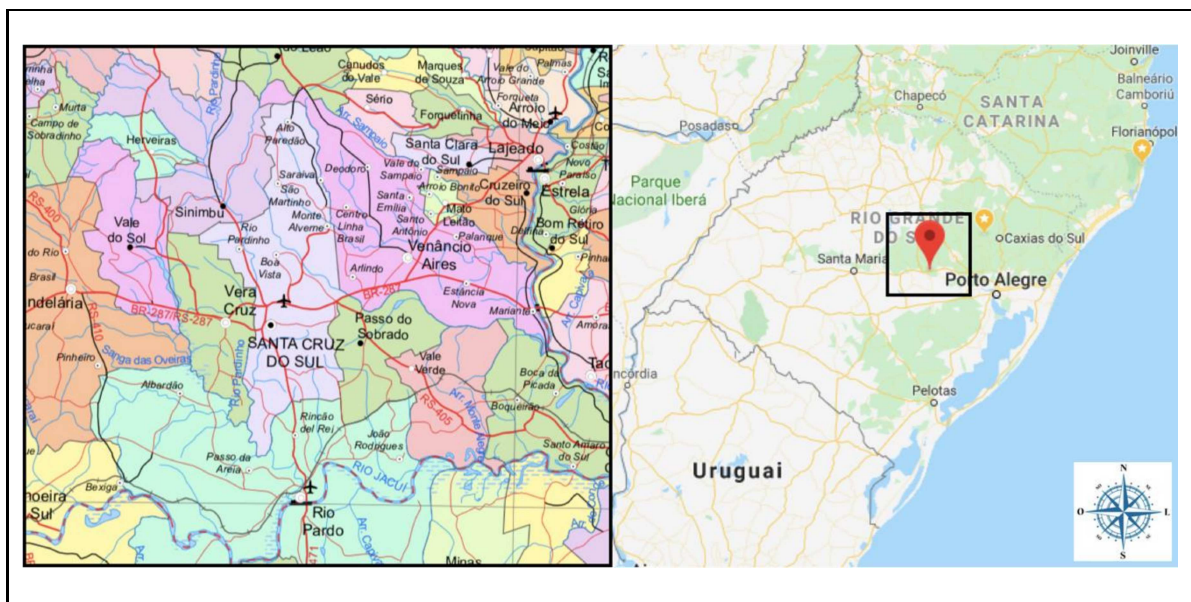
5.1 O MUNICÍPIO DE SANTA CRUZ DO SUL: CONTEXTUALIZANDO SEU PERFIL SOCIOECONÔMICO

A outorga de Delfino dos Santos Moraes, em dezembro de 1847, para a abertura da Picada Santa Cruz, nas terras pertencentes ao distrito de Rio Pardo, teve como principal motivação atender aos interesses da Câmara dos Vereadores riopardense, em construir uma estrada para Soledade, distrito de Cruz Alta, e criar condições de ampliar o comércio com os Campos de Cima da Serra. (BAIOTO; LUZ, 1998, WARKEN, 2002). Por conseguinte, na Serra do Botucaraí, em dezembro de 1849, foi constituída a Colônia de Santa Cruz do Sul, com o objetivo de povoar a sesmaria de João Faria Rosa. Com a chegada dos primeiros imigrantes de origem germânica (Silésia e Reno), também em dezembro de 1849, efetiva-se a primeira colônia da administração da Província de São Pedro do Rio Grande do Sul. (BAIOTO; LUZ, 1998, WARKEN, 2002).

Em janeiro de 1859, a Colônia de Santa Cruz é elevada ao grau de Freguesia (Freguesia de São João de Santa Cruz). Em 31 março de 1877, com a implantação de governo próprio, a Freguesia foi transformada em Vila de São João de Santa Cruz. Surge então o município de São João de Santa Cruz, a partir do desmembramento do município de Rio Pardo, com uma área que compreende, atualmente, 733,409 km² (86.º no RS). Com a posse dos eleitos para o primeiro Conselho Municipal, que exercia

as funções de executivo e legislativo, em setembro de 1878, é instalado oficialmente o município, com aproximadamente dez mil habitantes, obtendo sua emancipação política e administrativa. Em novembro de 1905, alcança a condição de Cidade de Santa Cruz, e, em 1945, por ocasião da inauguração do terminal ferroviário e do Decreto presidencial de 1944, passa a denominar-se Cidade de Santa Cruz do Sul. (BAIOTO; LUZ, 1998; WARKEN, 2002; RIO GRANDE DO SUL, 2018b).

Figura 3 - Localização do Município de Santa Cruz do Sul (RS)



Fonte: Google Maps, 2020.

Em relação à economia, a colônia destacou-se pela produção de milho e feijão. No entanto, em 1866, o tabaco já havia sobrelevado as demais culturas, e tornou-se o principal produto de exportação. Por conseguinte, a partir de 1918, a fumicultura e seu processo de industrialização passaram a ser controlados por empresas nacionais (Companhia de Fumo Santa Cruz e Companhia de Cigarros Sinimbu), teuto-brasileira (Tabacos Tatch), anglo-americana (Souza Cruz) e francesa (Meridional Tabacos), as quais, por meio de um sistema integrado, até os dias de hoje monopolizam a produção e a comercialização, estipulam cotas e preços aos produtores. Conseqüentemente, em decorrência dos resultados do sistema produtivo e da transformação de Santa Cruz do Sul em um polo industrial regional, milhares de trabalhadores foram atraídos para laborar nas fábricas ou como safristas durante alguns meses e que permanecem na cidade durante a entressafra, sobrevivendo do subemprego e habitando áreas periféricas. (BAIOTO; LUZ, 1988).

O município possuía uma estimativa populacional para 2019 de 130.416 (IBGE, 2019). No entanto, o Censo Demográfico de 2010 registra que esse número era de 118.374 pessoas (15.º no RS), com 71,4% da população potencialmente ativa, sendo que, do total, 11,14% eram residentes em área rural. (IBGE, 2010). Quanto à escolaridade, o último censo apresentou um índice de analfabetismo de 2,8%; a taxa de escolarização de indivíduos entre seis e 14 anos foi de 98,3% (218.º no RS). Já as pessoas com dez anos ou mais apresentaram os seguintes indicadores: 43% sem instrução e fundamental incompleto; 18% com o fundamental completo e o médio incompleto; 28% com o médio completo e o superior incompleto e, 11% com o superior completo. (IBGE, 2010). Em relação ao perfil econômico, em 2016, a participação dos setores no Valor Adicionado Bruto (VAB)⁵⁵ do Município totalizou R\$ 5,77 bilhões. Desse total 57,66% são oriundos do setor de serviços; 29,37% da indústria; 9,85% do setor público; e 3,12% da agropecuária. (IBGE, 2019). Quanto ao porte das empresas, segundo o seu faturamento, que é o um dos critérios para enquadramento de operações de microcrédito segundo o PNMPO, temos:

Tabela 8 - Número das empresas por Porte / Faturamento

Porte	Faturamento	Ano	Número de Empresas	%
Empreendedor individual	Até R\$ 81 mil/a.a.	2019	5.515	47,33
Microempresa	Até R\$ 360 mil/a.a.	2015	4.883	41,91
Empresa de Pequeno Porte	Até R\$ 4,8 milhões/a.a.	2015	1.105	9,48
Médias e Grandes	Acima de R\$ 4,8 milhões/a.a.	2015	148	1,27

Fonte: Desenvolvido pelo autor com base em SEBRAE, 2019.

Entre os segmentos das empresas estabelecidas em Santa Cruz do Sul, de acordo com as informações da Relação Anual de Informação Social (RAIS) (IBGE, 2017c), conforme a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), as classes, em ordem decrescente, são as seguintes:

⁵⁵ O Valor Adicionado Bruto (VAB) é o valor que cada setor da economia acresce ao valor final de tudo que foi produzido em uma região.

Tabela 9 - Número e percentual de empresas registradas em Santa Cruz do Sul de acordo com a seção e denominação de atividade do CNAE

SEÇÃO	DENOMINAÇÃO ATIVIDADE	EMPRESAS	%
G	Comércio; reparação de veículos automotores e motocicletas	2.480	35,98
N	Atividades administrativas e serviços complementares	697	10,11
C	Indústrias de transformação	543	7,88
F	Construção	423	6,14
S	Outras atividades de serviços	412	5,98
M	Atividades profissionais, científicas e técnicas	411	5,96
I	Alojamento e alimentação	391	5,67
H	Transporte, armazenagem e correio	344	4,99
Q	Saúde humana e serviços sociais	297	4,31
P	Educação	235	3,41
L	Atividades imobiliárias	172	2,50
J	Informação e comunicação	156	2,26
K	Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados	140	2,03
R	Artes, cultura, esporte e recreação	116	1,68
A	Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura	32	0,46
E	Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação	19	0,28
B	Indústrias extrativas	11	0,16
O	Administração pública, defesa e seguridade social	11	0,16
D	Eletricidade e gás	2	0,03
U	Organismos internacionais e outras instituições extraterritoriais	1	0,01

Fonte: Desenvolvido pelo autor com base em IBGE, 2017c.

Já entre as divisões do CNAE, segundo as declarações entregues à RAIS, 77,15% das empresas concentram-se no comércio varejista (25,03%), comércio por atacado, exceto veículos automotores e motocicletas (5,89%), alimentação (5,32%),

serviços para edifícios e atividades paisagísticas (5,21%), comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas (5,06%), atividades de organizações associativas (4,45%), transporte terrestre (4,19%), atividades de atenção à saúde humana (3,67%), construção de edifícios (3,55%), educação (3,41%), serviços de escritório, de apoio administrativo e outros serviços prestados às empresas (3,08%), atividades imobiliárias (2,50%), serviços especializados para construção (2,34%) e atividades jurídicas, de contabilidade e de auditoria (2,23%). Outros dados que podem auxiliar na caracterização da economia local é o tempo de existência das empresas: 4,70% delas têm menos de um ano; 18,01% entre um e dois anos; 17,48% entre três e cinco anos; 18,55% entre seis e dez anos; 19,42% entre 11 e vinte anos; 15,58% estão entre 21 e trinta anos; e, acima de trinta anos temos 6,26% das empresas e o potencial de consumo urbano de R\$ 3,6 bilhões, o 14.º no RS.

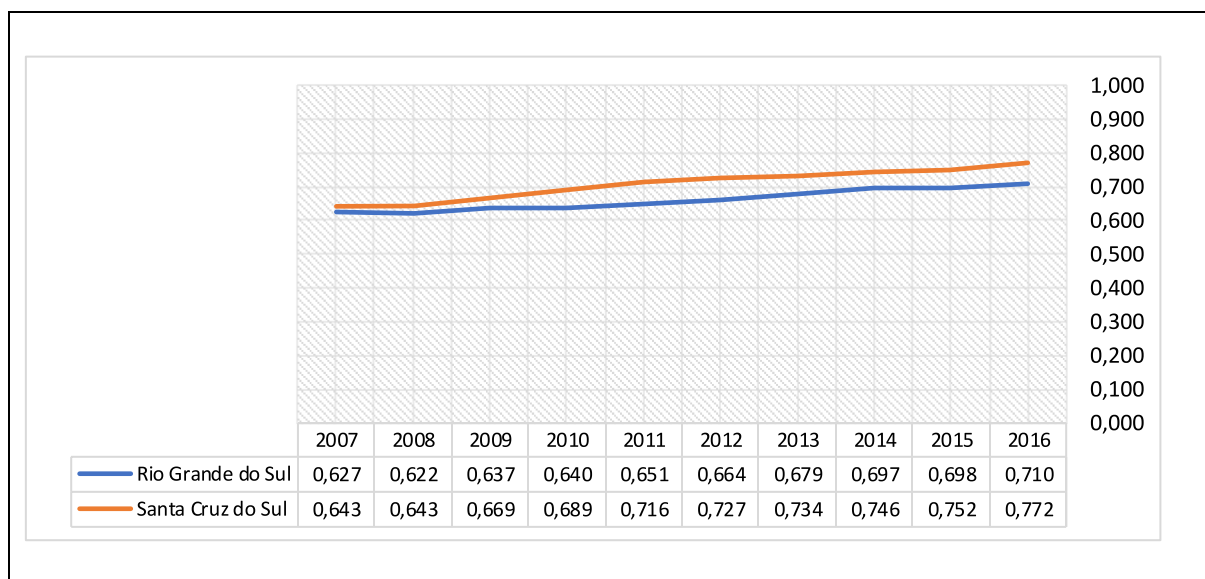
Com referência à agricultura, segundo o Censo Agropecuário, são 2.455 estabelecimentos que, somados, representam 40.628ha. Desses estabelecimentos, 75,15% têm menos de 20ha. Foram, 16.993ha plantados, e assim distribuídos: 38,2% com fumo, 25,9% com milho, 14,7% com soja, 12,1% com arroz e 3,5% com mandioca, os quais renderam R\$ 179,9 milhões. Desses, R\$ 137,8 milhões advêm do cultivo do fumo; R\$ 11,5 milhões, do arroz; R\$ 8,9 milhões, da mandioca; R\$ 8,0 milhões, da soja; e R\$ 7,4 milhões do milho. Em relação à pecuária, a produção está distribuída entre: galináceos (173.000), bovinos (30.200), suínos (14.200) e ovinos (2.450). (IBGE, 2019).

Em relação aos salários e rendimentos, ressaltamos que o salário médio mensal dos trabalhadores formais, em 2017, era de 2,8 salários mínimos (40.º no RS) (IBGE, 2019), sendo que 23,2% tinham rendimento nominal mensal *per capita* de até meio salário mínimo (396.º no RS). (IBGE, 2010). Já em relação ao grau de concentração de renda medido pelo Índice de Gini, em 2010 era de 0,4926 (0,5472 no RS), apresenta uma melhora em relação ao indicador em 1991, que era de 0,5474 (0,5880 no RS), uma redução de 3,07% superior aos indicadores do Rio Grande do Sul. (DATASUS, 2019).

Outro ponto interessante para compreender a dinâmica socioeconômica de Santa Cruz do Sul, é analisar a evolução do Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE), um indicador-síntese calculado pela Fundação de Economia e Estatística (FEE), órgão governamental de apoio operacional do planejamento no RS, cujo objetivo é observar e analisar a evolução dos indicadores

sociais e econômicos dos municípios do Rio Grande do Sul, do mesmo modo que produzir informações para o desenho de políticas públicas. No cômputo geral, o indicador de Santa Cruz do Sul evoluiu de 0,7366, em 2007 (0,6978 no RS), para 0,810, em 2016 (0,754 no RS), ocupando o 51.º melhor índice do Estado. (FEE, 2018). Para entender como está a evolução do município em relação a um dos principais condicionantes para geração de trabalho, emprego e renda na era da economia do conhecimento, demonstro abaixo o bloco educação do IDESE:

Gráfico 2 - Comparativo da evolução do Bloco Educação do IDESE por ano



Fonte: FEE, 2018, adaptado pelo autor.

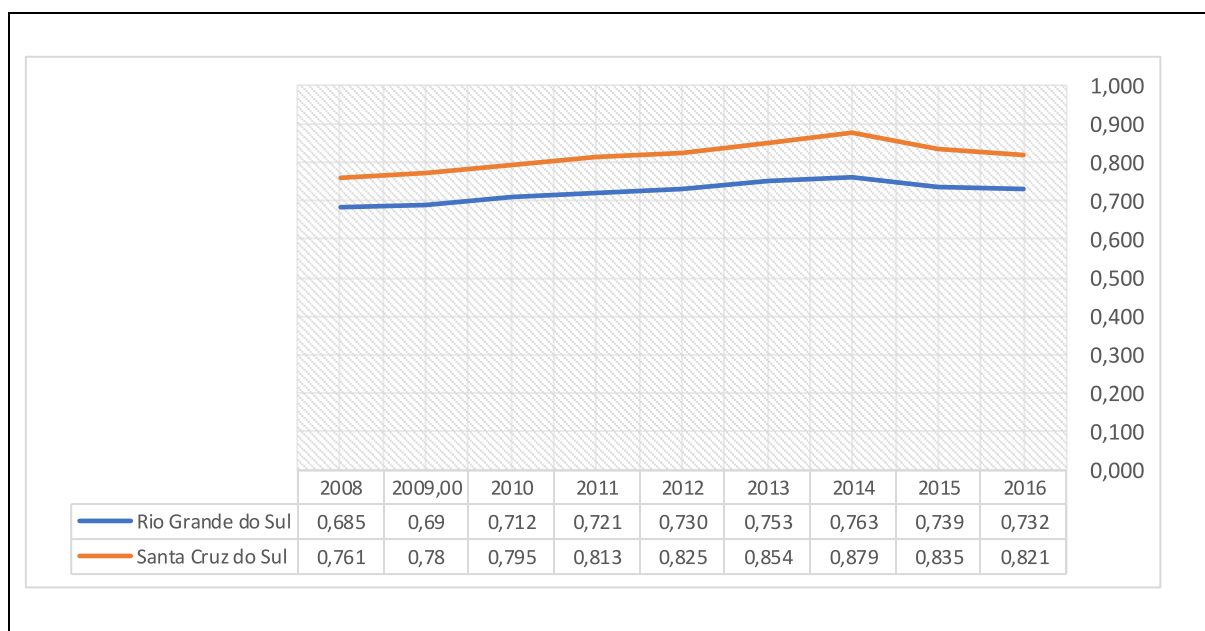
Para o cálculo do bloco educação foram utilizados cinco indicadores, divididos em quatro sub-blocos, de acordo com faixas etárias: pré-escola: população entre quatro e cinco anos; ensino fundamental: população entre seis e 14 anos; ensino médio: população entre 15 e 17 anos; e, escolaridade adulta: população com 18 anos ou mais. Segundo a FEE, excetuando sub-bloco pré-escola, os demais sub-blocos são compostos por dados de escolarização ou matrícula. O sub-bloco ensino fundamental, distingue-se dos demais por ser composto por dois indicadores de qualidade no ensino fundamental. O índice final do bloco é a média aritmética dos índices de todos os sub-blocos. (FEE, 2018).

No bloco educação do Idese, a *performance* de Santa Cruz do Sul, em relação à classificação dos municípios do Estado, obtém a sua melhor posição em 2016 (89.ª), indicando que, a cada edição do Idese, seus resultados melhoram, pois, em 2007, era

o 234.º município. Também observamos que, historicamente, apresentou indicadores superiores à média do Estado. Em 2011, essa diferença chegou a 9,88%. Ainda, fazendo uma comparação do período analisado, o indicador do RS cresceu 13,25%, enquanto o indicador de Santa Cruz do Sul ampliou 20,06%, demonstrando um desempenho superior do bloco no município e uma certa vantagem comparativa em relação à média do Estado, pois embora “a relação entre educação e desenvolvimento econômico não seja, de forma alguma, linear [...]”. É a escola que atua diretamente na produção das qualificações para o trabalho”. (BRUNO, 2011, p. 545).

Outro indicador que compõe o Idese é o bloco renda, no qual Santa Cruz do Sul, no ano de 2012, obteve o seu melhor desempenho, quando comparado aos demais municípios do RS, ficando na 13.ª posição, sendo que, no ano de 2016, ocupava a 30.ª posição, sua pior classificação da série histórica. Esse bloco é formado por dois outros indicadores (sub-blocos), que utilizam duas perspectivas singulares: a apropriação de renda, mensurada pela renda *per capita*, “oriunda de todas as fontes, das pessoas residentes em domicílios particulares permanentes, obtida nos Censos Demográficos do IBGE” (FEE, 2014) e a geração de renda, que é analisada por meio do PIB *per capita*. O índice final do bloco foi obtido pela média aritmética dos sub-blocos. (FEE, 2018).

Gráfico 3 - Comparativo da evolução do Bloco Renda do IDESE por ano



Fonte: FEE, 2018 adaptado pelo autor.

Ao analisar o bloco renda e comparar a evolução do Rio Grande do Sul em relação ao município de Santa Cruz do Sul, observo que, embora os valores de crescimento do indicador para o período analisado tenham *performance* semelhante, sendo 8,43% para o RS e 8,53% para Santa Cruz do Sul, a diferença média entre os indicadores é de 12,66%, sendo que no ano de 2014 chegou a 15,21%.

5.2 O BANCO DO POVO DE SANTA CRUZ DO SUL: DELIMITANDO O CAMPO EMPÍRICO

O diálogo com os diferentes atores do microcrédito em Santa Cruz do Sul, Representantes do Executivo Municipal (REM), Servidores do Banco do Povo (SBP), Servidores das demais Secretarias da Prefeitura de Santa Cruz do Sul (SSP), Servidores de Prefeituras da Região (SPR), Funcionários das Organizações Financeiras Parceiras (FOI) e de Representantes de Organizações que integram a rede do Banco do Povo (ROO) permitiu-me, a partir dos excertos das entrevistas transcritas⁵⁶, compor a narrativa histórica que apresento a seguir. Cabe destacar que a familiaridade com o trabalho do Banco do Povo, a partir do meu percurso profissional descrito anteriormente, justifica a identificação com o campo e a intensidade da interlocução com os atores pesquisados no período de setembro de 2017 a junho de 2020, considerando as imersões exploratórias até a conclusão das entrevistas.

⁵⁶ Importante ressaltar que o roteiro inicialmente previsto no percurso investigativo, constituiu-se em referência para o diálogo com os referidos atores, dada a flexibilidade da entrevista via telefone, por vezes fracionada, em decorrência dos compromissos dos entrevistados.

Figura 4 - Sede do Banco do Povo de Santa Cruz do Sul



Fonte: Fotografia do autor (2019)

O Banco do Povo de Santa Cruz do Sul (Figura 4) está sediado em um prédio alugado pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo, no Parque da *Oktoberfest*. Disponibiliza seus serviços de crédito (capital de giro e investimento) e assessoramento, atualmente, a empreendedores de dez municípios⁵⁷ (Santa Cruz do Sul, Candelária, Vera Cruz, Passo do Sobrado, Venâncio Aires, Rio Pardo, Pantano Grande, Encruzilhada do Sul, São Jerônimo e Sinimbu), e tem como objetivos “orientar e proporcionar, por intermédio do financiamento do microcrédito, o desenvolvimento e o fortalecimento dos micro e pequenos empreendedores de Santa Cruz do Sul e da região” (SBP_1), bem como, “alavancar e reforçar o empreendedorismo local e regional, gerando mais renda e emprego” (SPB_2). São as diretrizes e normas: a finalidade em que será utilizado o crédito; o público-alvo; os resultados que trará para

⁵⁷ Desses municípios, apenas quatro (Venâncio Aires, Rio Pardo, Pantano Grande e São Jerônimo) têm um instrumento formal de cooperação assinado entre as suas prefeituras e a Oscip que disponibiliza os recursos para o Banco do Povo.

o empreendedor; a real necessidade de crédito desse empreendedor; as normativas que regulamentam a política do Banco e da Oscip.

Tais financiamentos/operações sempre foram viabilizados com recursos/fontes externos. Durante o período do PGM, os recursos eram originários do Banrisul, e os subsídios eram pagos às instituições financeiras pelo Governo do Estado. Após o final do PGM (ano de 2017), os recursos para os financiamentos passaram a ser oriundos da sucessão de Oscips parceiras do Banco do Povo (conforme descreverei posteriormente), sem concessão de subsídios.

A fim de alcançar seus objetivos, o Banco do Povo dispõe de cinco servidores, sendo três com salários pagos pela Prefeitura Municipal e dois remunerados pela Instituição de Crédito Solidário (Credisol), atual Oscip parceira. A média de idade dos servidores é de 36,8 anos, e os níveis de escolaridade são: um técnico contábil, três graduandos em administração e um administrador. Já em relação ao tempo de experiência com o crédito/microcrédito e atendimento a empresários ou produtores rurais, a média é de 7,6 anos, o que caracteriza uma equipe experiente.

Com vistas a, preliminarmente, esboçar uma perspectiva sistêmica do conjunto de atores em (inter)ação na política da Prefeitura de Santa Cruz, destaco que a rede⁵⁸ que integra o Banco do Povo inclui: Sesi, Senar, Senac, Sebrae, Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), Faculdade Dom Alberto, Emater, BRDE, Sicoob, Sicredi, Banco do Brasil, Caixa Federal, Associação dos Fumicultores do Brasil (Afubra), Associação Comercial e Industrial de Santa Cruz do Sul (ACI), Prefeituras Municipais⁵⁹ de Arroio do Meio, Arroio do Tigre, Bom Retiro do Sul, Cachoeira do Sul, Candelária, Cruzeiro do Sul, Encantado, Encruzilhada do Sul, Estrela, Fazenda Vila Nova, Herveiras, Lajeado, Pantano Grande, Paverama, Rio Pardo, Salto do Jacuí, São Jerônimo, Sinimbu, Taquari, Vale do Sol, Vale Verde, Venâncio Aires e Vera Cruz.

Nesse contexto, e com base nos múltiplos atores que constituem o espaço sociopolítico formado a partir da institucionalização do Banco do Povo, observo a circularidade, as suas articulações e dinâmicas horizontalizadas entre atores estatais e privados, as quais se referem Lascoumes e Le Galès, quando tratam da ação pública. Também, a partir desse breve perfil institucional, desenvolverei a história, as

⁵⁸ Destaco, pelo seu caráter público, a ausência das agências locais do Banco do Estado do Rio Grande do Sul, entre os parceiros da rede do Banco do Povo. Ao questionar os motivos, obtive a resposta de que “elas nunca demonstraram interesse”.

⁵⁹ Esses eram os municípios atendidos pelo Banco do Povo durante a vigência do PGM, hoje eles se restringem aos dez municípios citados anteriormente.

representações e as instituições do/no Banco do Povo, a partir das falas dos entrevistados.

5.2.1 História, representações e instituições do/no Banco do Povo

O embrião para a implementação da estrutura pública de apoio técnico-financeiro aos empreendedores de Santa Cruz do Sul, com as características do Banco do Povo, teve origem em outubro de 1999, com a criação do Fundo Municipal de Apoio ao Desenvolvimento Econômico de Santa Cruz do Sul (Fadesc). Proposto pelo então Prefeito Municipal Sérgio Ivan Moraes (PTB), o fundo tinha como objetivos principais fomentar e financiar⁶⁰ novos projetos e realocar empresas estabelecidas em áreas impróprias, assim como viabilizar projetos que ampliassem a oferta de empregos de micro e pequenas empresas ou cooperativas de trabalhadores, ligadas aos setores industrial e de serviços. (SANTA CRUZ DO SUL, 1999).

Esse formato proposto pelo Fadesc prevaleceu até a criação do Programa Municipal de Microcrédito e Economia Solidária, em janeiro 2010, que transformou o referido fundo na sua principal fonte de recursos, e subsidiou a consequente implementação do Banco do Povo. No entanto, a decisão de criar tal política começou em 2009, e teve sempre duas motivações muito presentes nas discussões. A primeira, segundo o entrevistado REM_1, era alterar, devido aos resultados negativos, a política de financiamentos aos micro e pequenos empreendedores, que era de até R\$ 15 mil, para a aquisição de máquinas e equipamentos, e só financiava empreendedores já formalizados. Além disso, segundo SPB_1:

“[...] a nossa política barrava na questão da cobrança, em cada dez empreendedores que a gente conseguiu financiar, as máquinas e equipamentos ficavam alienadas ao município. O problema é que, que em cada dez empreendedores, quatro pagavam certinho e os outros seis, o município normalmente, tinha que correr atrás dos bens, arrestar, botar em juízo, fazer leilão. Então, o município acabava perdendo duas vezes os recursos, aqueles financiados e também na hora de fazer a cobrança. Pois tinha que contratar uma assessoria jurídica, passar por todo esse processo, cuja despesa com esses trâmites internos era muito maior, do que o valor dos recursos que voltavam para o município. E, também tinha toda a questão

⁶⁰ Os financiamentos disponibilizados eram mistos (capital de giro de até 40%), tinham taxa de 5% a.a., corrigidos pelo IGP-M, poderiam ser amortizados em 24 meses, com no máximo seis meses de carência. (SANTA CRUZ DO SUL, 1999). Em 2001, o Fadesc sofre alterações e amplia o prazo de amortização para 36 meses, com até 12 meses de carência, e reduz a taxa de juros para 3% a.a., corrigidos pela TJLP. Em termos de comparação em relação ao custo para o empresário a Selic acumulada no ano de 1999 foi de 19,04% e em 2001 de 19,05%. (BACEN, 2020).

política, que não ficava legal, o município acabava “se queimando” também com os empreendedores assistidos”.

Outro ponto relevante, estava relacionado à eleição ocorrida no mesmo ano, quando assumiu a chapa vencedora, composta pela Prefeita Kelly Moraes⁶¹ (PTB) e o Vice-Prefeito Luiz Augusto Costa a Campis (PT), que assina a Lei de criação do Programa. Segundo o entrevistado REM_1:

“Essa é uma política que o PT praticou na prefeitura de Porto Alegre, com a Portosol e com o Governador Olívio Dutra. Sempre foi uma preocupação histórica do Partido popularizar o crédito, fazer com que ele fosse acessível às pessoas que a ele não tinham acesso. E essa, era uma política que eu, quando fui candidato a prefeito, pelo PT na primeira vez e ficamos em terceiro lugar, já propúnhamos como uma das políticas que gostaríamos de implementar no município. Baseados nos modelos existentes e, principalmente, na ideia do Yunus, já tínhamos essa vontade de executar quando chegássemos ao governo. E, quando finalmente chegamos, eu como vice-prefeito, essa política constava no nosso programa. O PT de Santa Cruz, historicamente, colocou a criação do Banco do Povo, isso era uma proposta eleitoral que sempre nos acompanhou”.

Assim, de acordo com REM_1, os procedimentos para a implementação da política, iniciaram logo que o novo governo tomou posse. O primeiro passo foi convencer a Prefeita Kelly Moraes (PTB) de que esse era um programa que deveria ser implementado, e isso não foi difícil. O segundo, foi um diálogo com Jair Jasper (PSB), Secretário de Desenvolvimento e Turismo, pasta que abrigaria a política. Sobre a indicação de Jasper, relembra SBP_1, que a Associação de Entidades Empresariais de Santa Cruz do Sul (Assemp)⁶², sempre indica três nomes ao prefeito eleito e, dessa lista, é realizada a escolha do titular da Secretaria.

⁶¹ Nome de registro de nascimento: Neiva Teresinha Marques.

⁶² A Assemp, “atua em defesa dos interesses das entidades empresariais através da promoção do desenvolvimento local e regional” (ASSEMP, 2020), nela estão congregados os órgãos empresariais de Santa Cruz do Sul. São eles: Associação Comercial e Industrial de Santa Cruz do Sul (ACI); Associação dos Cervejeiros e Cervejarias de Santa Cruz do Sul (Acersc); Associação dos Comerciantes de Material de Construção do Vale do Rio Pardo (Acomac); Associação dos Jovens Empreendedores de Santa Cruz do Sul (Ajescs); Associação dos Revendedores de Veículos de Santa Cruz do Sul (Arevesc); Associação Médica de Santa Cruz do Sul (Assomesc); Associação das Empresas de Tecnologia da Informação Vales do Rio Pardo e Taquari (Ativales); Câmara de Dirigentes Lojistas de Santa Cruz do Sul (CDL); Ordem dos Advogados do Brasil – Subseção Santa Cruz do Sul (Oabscs); Sociedade dos Engenheiros e Arquitetos de Santa Cruz do Sul (Seasc); Sociedade das Empresas Imobiliárias de Santa Cruz do Sul (Seisc); Sindicato dos Contadores e Técnicos em Contabilidade de Santa Cruz do Sul (Sincotec-Varp); Sindicato do Comércio Varejista de Gêneros Alimentícios dos Vales do Rio Pardo e Taquari (Sindigêneros); Sindicato do Comércio Varejista de Santa Cruz do Sul (Sindilojas); Sindicato das Indústrias do Vestuário de Santa Cruz do Sul (Sindinvest); Sindicato da Indústria da Construção Civil (Sinduscon/RS); e, Unimed – Vales do Taquari e Rio Pardo. (ASSEMP, 2020).

Jasper, que era um “pequeno-médio” empresário, foi muito adepto ao programa desde o início, pois sabia da dificuldade “dos pequenos” obterem acesso ao crédito. O secretário, pela sua experiência empresarial pregressa, manteve uma postura receptiva à proposição de uma política de microcrédito produtivo e orientado. Nesse contexto, escolheu como Coordenador da Economia Solidária, o Sr. Jonas Mello, militante do PT, ex-presidente do Sindicato do Vestuário em Santa Cruz do Sul para que implementasse a proposta de popularização do crédito e outras iniciativas de consumo, a prestação de serviços, a produção, a comercialização e trocas (REM_1).

Nesse sentido, declara REM_1, quando questionado sobre quais as diferenças que a política apresentaria, ao propor o acesso ao microcrédito por meio de uma política pública em favor dos pequenos empreendedores, ele afirmou:

“A questão central é aquela que você já conhece, é a grande dificuldade dos pequenos terem acesso ao crédito, essa é a grande questão. A segunda é que nós vínhamos de momentos difíceis da economia brasileira, e até hoje, uma informalidade muito grande e as pessoas com grande dificuldade de arrumar empregos. O desemprego sempre esteve presente na história brasileira e os pequenos nunca tiveram a oportunidade ou a possibilidade de terem acesso a equipamentos e recursos necessários para exercerem as suas atividades. Então, isso que nos levou a pensar nessa política, também estudamos as experiências nacionais e internacionais. Foram elas que nos inspiraram, além do conhecimento da realidade local, na qual muitas pessoas procuram o poder público buscando ajuda para levar adiante o seu trabalho. Desde a constituição de um pequeno negócio, criação formal da empresa. Essas dificuldades que as pessoas, principalmente de periferia, sem maior instrução têm, que nos levou a criar o Banco do Povo, para auxiliar também na legalização e na gestão, além de terem o acesso ao microcrédito”.

Completa o entrevistado, quanto à concepção de microcrédito, que os funcionários e as secretarias eram procurados por pessoas da periferia que buscavam algum tipo de auxílio da prefeitura. Diante disso, a concepção da equipe sempre esteve ligada, por exemplo, em *“fornecer equipamentos, para a cabelereira, para o jardineiro, para o confeitiro, para essas pessoas que tinham pequenos negócios em casa ou que precisavam de equipamentos e que não tinham acesso ao crédito ou à orientação para os negócios”*. De fato, era a questão de colocar ferramentas, instrumentos na mão dessas pessoas, oportunizando que elas conseguissem melhorar as suas condições de trabalho e de vida.

Nessa mesma perspectiva, corrobora REM_2 que *“a ideia sempre foi de chegar nas camadas mais necessitadas da população que sempre foram excluídas do acesso ao crédito e com isso ampliarmos o acesso dessas pessoas ao empreendedorismo”*. Pela fala dos dois entrevistados, já se vêem esboçados os fundamentos de um modelo

desenvolvimentista de microcrédito na gênese do Banco do Povo, defendendo o acesso e orientação creditícia como estratégias da agenda municipal de combate estrutural da pobreza e mitigação das desigualdades.

Quando questionados os Servidores do Banco do Povo (SBP) acerca da concepção de Microcrédito que orienta seu trabalho, os entrevistados são unânimes em reafirmar seu enquadramento, sua finalidade produtiva e orientada e a aplicação exclusiva para o desenvolvimento do negócio. Conforme evidenciado nos extratos a seguir:

“O crédito deve ser utilizado para o desenvolvimento do negócio, para gerar renda e não para uso pessoal”. (SBP_2).

“Ser um instrumento para crescer, para que os negócios que serão financiados tenham sucesso e o investimento tenha o melhor retorno”. (SBP_4).

SBP_1, contudo, destaca o caráter humanizado do microcrédito: *“O microcrédito deve ser produtivo e orientado, mas no Banco do Povo também se trabalha com a visão do todo, desde a família, se todos estão bem, até o mercado em que o empreendedor está inserido”.*

Tais concepções são coerentes com os objetivos do programa de orientar e proporcionar, por intermédio dos financiamentos do microcrédito, o desenvolvimento e fortalecimento dos micro e pequenos empreendedores de Santa Cruz do Sul e da região. SBP_2 e SBP_3 revelam a essência do Banco do Povo e do Microcrédito, respectivamente:

“[...] o Banco do Povo não está competindo com bancos tradicionais e, sim, preparando os clientes, que hoje não conseguem ser atendidos nestas plataformas ou até no programa da Prefeitura. É uma grande oportunidade para eles começarem seus negócios pagando pouco. Ao contrário dos bancos tradicionais, que além da reciprocidade bancária o cliente precisa apresentar garantias reais e um faturamento de no mínimo um ano; mesmo assim, em muitos casos, o valor que lhe é disponibilizado não atende a sua expectativa. O microcrédito acredita no empreendimento do cliente, mediante acompanhamento e orientação conseguimos visualizar se o cliente acredita naquilo.... e nós, depois das averiguações, acreditamos juntamente com ele. O objetivo é alavancar o empreendedorismo local e regional; gerando mais renda, mais emprego, um maior fortalecimento do empreendedor local e regional”. (SBP_2).

“[...] é uma política essencial, pois só ela possibilita que o pequeno empreendedor que não consegue estabelecer relação bancária encontre acesso ao crédito e orientação para alavancar a sua atividade. A política de microcrédito viabiliza o crescimento profissional do pequeno, o que resulta

em uma melhora do padrão de vida do empreendedor, sua família e a sua comunidade, pois todos crescem e se tornam independentes. Depois que crescerem, eles geram novos empregos, não precisarão mais do auxílio do governo (seguro desemprego, bolsa família etc.). Então poderemos ajudar outros, pois, infelizmente o dinheiro para ajudar os pequenos, quase sempre é pouco”. (SBP_3).

Para essa equipe, em suas diversas narrativas e sob diferentes configurações, as principais características que diferenciam o Banco do Povo em relação ao sistema bancário tradicional convergem para as seguintes percepções: atendimento a quem os bancos não atendem; tratamento humanizado; preocupação com o todo do negócio; linguagem utilizada para que o empreendedor compreenda todo o processo e suas regras (redução da assimetria de informação/clareza nas informações); orientação para os empreendedores mesmo que não tenham condições, no momento, de contraírem o financiamento, para justamente “arrumar o que falta”; auxílio no relacionamento com os outros empresários; proatividade; engajamento na solução de pequenos problemas que os clientes não têm condições ou não sabem como fazer. Enfatiza SBP_2 que:

“[...] nos bancos, na maioria das vezes, os funcionários precisam ver qual a melhor alternativa para o banco, nem sempre estão pensando no cliente. Basta olhar as vendas casadas, quanto mais o cliente precisa maior será a taxa, ainda obrigam a compra de outros produtos como o seguro e as capitalizações. Basta pensar um pouco, você faz um empréstimo por precisar de dinheiro e o banco obriga você a gastar com uma ‘aplicação financeira’. Aqui, nós pensamos no empreendedor, em como ele conseguirá pagar, se não ficará muito pesada a prestação, se o prazo é o mais adequado, no valor exato que ele precisa”.

Com base nas palavras dos entrevistados, podemos perceber que o sentido de microcrédito utilizado está de acordo com as referências trazidas nesta tese – Tomelin (2003), Ambrozio (2009), Yunnus (2011), Lopes (2011) e Ledgerwood (2013) –, tanto no que concerne à proporcionalidade dos valores, quanto na sua função social de fazer chegar às camadas necessitadas, assim como, no que se refere à contribuição para o desenvolvimento locorregional.

Explicitado o histórico, os objetivos e os diferenciais do Banco do Povo, detalharei sua implementação. Os relatos coletados nas entrevistas evidenciaram a inexistência de recursos orçamentários e, como alternativa, a busca de fonte externa aos cofres da Prefeitura para viabilização dos financiamentos que seriam realizados pela instituição. Se de um lado esse foi um dificultador; de outro, proporcionou um período de amadurecimento a partir do estudo e da interlocução com outros

cases/instituições, nacionais e internacionais, como fundamentação à estruturação do Banco do Povo. Conforme relembra SBP_1:

"[...] toda a questão pública é bem complicada, não é nada fácil implementar determinados projetos". Então, eu e o Jonas começamos a estudar e, também, conhecemos pessoalmente as experiências de Santa Maria (Imembuí Microfinanças), São Leopoldo (Programa Mão na Roda da Prefeitura Municipal), Porto Alegre (Portosol). E, com base nas informações das experiências, de como operavam o microcrédito, as relações oriundas desse com os clientes (empresários) nessas instituições, os problemas e dificuldades relatados pelos gestores e agentes de crédito que nelas trabalhavam. Somado com os estudos realizados, de experiências em outros países, começamos a sonhar, a pensar como seria a nossa estrutura aqui."

"Pensamos: não vamos errar, vamos sair "acertando" essas questões! Então, nós pensamos o Banco do Povo de uma forma um pouco mais ampla, incluindo os pequenos, desde a pessoa autônoma, um pintor, uma costureira, até as pequenas empresas. Sabíamos das dificuldades deles, pois conversávamos muito com esses empreendedores. Decidimos, não ofertarmos somente o microcrédito, mas estabelecermos parcerias com os bancos e cooperativas da cidade, principalmente, visando a créditos maiores. Pois, às vezes um empreendedor já tem uma conta jurídica em um banco, mas, muitas vezes, ele não sabe que existem procedimentos internos que normalmente não são informados pelos bancos. Às vezes é só uma atualização de cadastro. Então, nós proporcionamos essa aproximação, temos uma pessoa-chave em cada banco instalado em Santa Cruz do Sul. Dessa forma, encaminhamos a pessoa para conseguir os valores maiores que o valores disponíveis no microcrédito. Isso também é uma forma de auxiliar os empreendedores.". (SBP_1).

Verifiquei nos relatos as múltiplas interações dos agentes com outros agentes internos e externos ao Município, articulando-se em rede com o objetivo de efetivar a política de microcrédito (e outras políticas de crédito, quando o enquadramento não é possível ou a operação possa ser mais vantajosa para o empreendedor). Apesar de estar sujeita a vínculos de natureza legal, institucional e técnica, a coordenação do Banco do Povo assumiu, estrategicamente, o papel de negociadora com os escalões governamentais, com as representações da sociedade civil, com os microempreendedores, construindo uma governança representativa e laços de confiança mútua.

De acordo com REM_1, desde o início, várias pessoas buscaram o acesso ao Banco do Povo, ficando claro que havia uma demanda reprimida muito grande, inversamente proporcional aos recursos existentes. Então, a alternativa passava pelo estabelecimento de parcerias com outros programas, bancos e cooperativas de crédito que desempenhavam papel semelhante.

Segundo SBP_1, a primeira dessas parcerias foi com o Programa Credimicro, do Governo do Estado, executado pela CaixaRS, quando foram aportados R\$ 28 mil

no fundo garantidor da Garantia RS⁶³ com a expectativa de alavancagem de R\$ 280 mil para financiamento de micro e pequenas empresas que seriam operacionalizados pelo Banco do Povo. O aporte de tais recursos não se concretizou dada a insolvência da Garantia RS, e a Prefeitura da Santa Cruz do Sul, nessa primeira experiência de alocação de recursos de terceiros, perdeu a totalidade dos valores depositados no referido fundo, gerando uma grande decepção para a equipe de trabalho envolvida, conforme manifestado nas entrevistas de REM_1 e SBP_1.

A segunda experiência, após a assinatura do convênio com o Programa Gaúcho de Microcrédito, resultou no trabalho em conjunto com a Juriti Microfinanças (primeira Oscip parceira), uma das instituições de microcrédito que operavam com o Governo do Estado no Programa Gaúcho de Microcrédito. Com ela, efetivamente, foi realizada a primeira operação de microcrédito pelo Banco do Povo de Santa Cruz do Sul, no final de 2012.

Enfatiza SBP_1 que *“as pessoas podem pensar que de 2009 a 2012 para o primeiro crédito é muito tempo, mas as coisas no poder público não são fáceis”*. Além disso, conforme os relatos, a partir das pesquisas e estudos, a equipe concluiu que o melhor seria montar uma estrutura externa à Secretaria, com vistas à qualificação do trabalho, à efetividade dos financiamentos e à aproximação com os empreendedores. Assim, além dos recursos necessários para financiamento dos empreendedores, o Banco do Povo buscava um local para sua instalação, o que se concretizou no Parque da *Oktoberfest*.

Cabe resgatar que, durante o tempo em que o Banco do Povo entrava em operação, ocorreram as eleições municipais, sendo vencedora a chapa composta pelo Prefeito Telmo Kirst e a Vice-Prefeita Helena Hermany, ambos do PP. Enfatiza SBP_2 que *“a apreensão e a expectativa tomaram conta, não sabíamos se a política iria continuar, quem seria o Secretário?”* Então, recupera SBP_1, foi anunciado para o cargo de Secretário de Desenvolvimento Econômico e Turismo o Sr. Cesar Cechinato (PSDB), *“que assim como o Secretário Jasper, era da ASSEMP e também um empreendedor”*.

A partir de 2012, instalados, providos de recursos e capacitados, *“[...] começamos a operar, ofertar o microcrédito, a orientar os empreendedores para o crescimento dos seus negócios e a atender quem precisava de apoio”* (SBP_2). Desde

⁶³ Conforme Lei Municipal n.º 5.933, de 25 de maio de 2010, vide Quadro 10 a seguir.

então, o processo de qualificação tem sido permanente, inicialmente por intermédio do PGM e, atualmente, por meio da atual Oscip parceira (Credisol) e das entidades integrantes da rede.

SBP_1 lembra que o novo secretário, imediatamente após assumir o cargo, anunciou a continuidade do Banco do Povo.

“Naquela época, começamos a realmente atender muitos empreendedores, de Santa Cruz do Sul e dos municípios da região, principalmente no microcrédito com os recursos do PGM, até o final de 2014, foram quase R\$ 6 milhões só em Santa Cruz, e muitos empreendedores atendidos, foram números realmente significativos... até acabar o PGM”.

É importante ressaltar que, antes do encerramento do PGM, em março de 2015, com saída da Juriti Microfinanças do Programa devido ao cancelamento pelo Governo do Estado, do pagamento das subvenções⁶⁴ às operações de microcrédito, a Portosol assume a responsabilidade pela disponibilização dos recursos financeiros para as operações de microcrédito que, segundo SBP_2, *“constituiu uma boa experiência, mas as taxas de juros foram aumentando e os recursos escassearam”* e, evidencia SBP_1, *“tivemos que retomar a busca por uma instituição de microcrédito, o que nos levou a visitar Santa Catarina para fecharmos um acordo com a Extracredi⁶⁵, a qual disponibilizou para Santa Cruz do Sul, recursos captados no BNDES, além dos próprios”.*

Por conseguinte, após a assinatura da parceria com o município, *“eles contrataram o agente de crédito que trabalhou para a Juriti e para a Portosol no Banco do Povo, tornando a retomada do trabalho não muito difícil, apesar da taxa de juros ter sofrido alterações, infelizmente, para cima”* (SBP_1). O contrato com a Extracredi foi rescindido em 30 de setembro de 2018, quando a Oscip resolveu encerrar as suas operações no Rio Grande do Sul. Enfatiza SBP_2 que, na época, *“[...] pensamos que teríamos, novamente, de percorrer aquele longo caminho em busca de um novo parceiro financeiro, mas a Extracredi negociou a sua carteira do RS para uma outra*

⁶⁴ O PMG, para viabilizar a operação e manter a taxa de juros nos patamares planejados, previa duas formas de apoio às Oscips e às Cooperativas que prestavam serviço ao Banrisul na operacionalização com os empreendedores. A primeira era uma subvenção paga por operação realizada e adimplente, e a segunda era a garantia em relação à inadimplência até determinado percentual da carteira de crédito de cada uma das parceiras.

⁶⁵ A Extremo Oeste Agência de Crédito (Extracredi), é uma OSCIP com sede na cidade de São Miguel do Oeste/SC, inaugurada em 20 de junho de 2000, financia micro e pequenos negócios, formais ou informais. Atualmente, operacionaliza em parceria com o programa microcrédito da Agência de Fomento do Estado de Santa Catarina S.A (BADESC). (EXTRACREDI, 2020).

Oscip de microcrédito de Santa Catarina, a Credisol⁶⁶, “[...] a qual assinou a parceria conosco por mais dois anos”. (SBP_1).

Revela SBP_1 que, embora não tenham obtido êxito na redução da taxa de juros após o final do PGM, nos sucessivos convênios que foram assinados com as instituições de microcrédito que disponibilizaram os recursos ofertados pelo Banco do Povo em todos esses anos, pois ela é quase um padrão devido ao custo operacional, sempre procuraram melhorar uma ou outra condição na política de crédito ofertada aos empreendedores, por exemplo, *“a carência para o início dos pagamentos para alguns setores, ou até mesmo atender o pessoal da agricultura, os produtores de hortifruti, de leite e os feirantes”*. (SBP_1).

Essas “melhores condições”, enfatizadas por SBP_1, demonstram a efetivação de alguns mecanismos indutores da sustentabilidade da operação de crédito que são relegados pelo sistema financeiro tradicional, o que passa pela construção de um portfólio que atenda às necessidades dos clientes e dos ciclos de produtos ou serviços. A preocupação e efetivação de tal característica é responsável, sobremaneira, pela viabilização das atividades e da sustentação dos fluxos de caixa dos pequenos empreendimentos atendidos. Essa percepção e possibilidade de efetivação demonstra o nível de envolvimento dos atores com os objetivos do microcrédito e da constituição do Banco do Povo.

As falas evidenciam a limitação orçamentária do programa para o atendimento às necessidades creditícias locais e a busca por parcerias para suprir tal insuficiência (sopesada a institucionalidade referida anteriormente no marco legal que acena com a destinação de recursos orçamentários da Prefeitura Municipal). Ao mesmo tempo, diante da experiência fracassada com o fundo garantidor e as implicações no adiamento das primeiras operações, buscou-se um arranjo híbrido com organizações da sociedade civil de interesse público (Oscips), com vistas à captação dos recursos necessários ao desenvolvimento e consolidação de suas atividades.

⁶⁶ A Instituição de Crédito Solidário (Credisol), com sede na cidade catarinense de Criciúma, foi criada no ano de 1999, por iniciativa da Agência de Fomento de Santa Catarina S.A. (BADESC), com apoio técnico do SEBRAE para facilitar o acesso ao crédito de pessoas que trabalham por conta própria, mesmo que ainda na informalidade. (CREDISOL, 2020).

5.2.2 Atores da ação pública em cena no Banco do Povo e seus *outputs*

Ao analisar a concertação entre os atores que materializaram a ação pública em estudo, resgato a relevância da atuação dos servidores do Banco do Povo, em especial do seu Coordenador, do mesmo modo que a articulação sinérgica entre os servidores das demais secretarias municipais de Santa Cruz do Sul com os servidores do Banco do Povo, e destes com os servidores das secretarias das demais prefeituras da região, com os funcionários da Oscip parceira (e demais instituições financeiras) e, por fim, com os representantes das organizações que constituem a rede do Banco do Povo. É a significância dessas múltiplas materialidades, que serão evidenciadas e descritas a seguir.

Inicialmente, cabe-me apresentar a delimitação dos papéis dos atores inter-relacionados, a partir das falas dos entrevistados:

- a. Secretarias (de Santa Cruz do Sul) de Comunicação (Secom), de Educação Seduc, da Cultura (SC); da Saúde (SS), de Políticas Públicas (SMPP): na divulgação e indicação de novos clientes;
- b. Secretaria (de Santa Cruz do Sul) da Fazenda (Semfa): na divulgação, orientação, formalização dos clientes do Banco do Povo;
- c. Senai, Senar, Senac, Sebrae, Unisc, Faculdade Dom Alberto, Emater: processos relacionados à capacitação, qualificação da gestão, melhoria de processos, produtos e serviços dos assistidos pelo Banco do Povo;
- d. BRDE, Sicoob, Sicredi, Banco do Brasil e Caixa Federal: atendimento aos clientes não enquadrados no microcrédito com outras linhas de crédito;
- e. Secretaria (de Santa Cruz do Sul) da Agricultura (Seagri), Afubra, ACI, Assemp: divulgação, capacitação/qualificação, acesso ao mercado e às novas formas de transação;
- f. disponibilização do acesso ao crédito e orientação em outros municípios: Prefeituras (e respectivas secretarias) de Arroio do Meio, Arroio do Tigre, Bom Retiro do Sul, Cachoeira do Sul, Candelária, Cruzeiro do Sul, Encantado, Encruzilhada do Sul, Estrela, Fazenda Vila Nova, Herveiras, Lajeado, Pantano Grande, Paverama, Rio Pardo, Salto do Jacuí, São Jerônimo, Sinimbu, Taquari, Vale do Sol, Vale Verde, Venâncio Aires, Vera Cruz.

Destaco a atuação do Banco do Povo diretamente com a Secom e SC, na divulgação da ação pública; com a Seagri, nas feiras rurais e no abatedouro de peixes; com a Seduc na divulgação do Banco do Povo nas escolas, para que as crianças levem essa informação aos seus pais; com a SS para a divulgação nos postos de saúde e indicação dos funcionários do Programa de Atenção Básica; com a SMPP, na divulgação do Cras⁶⁷, Creas⁶⁸, Centro de Convivência e individualmente pelos assistentes sociais; da Semfa na divulgação, formalização e no atendimento aos empresários encaminhados pelo Banco; e com a de Desenvolvimento Econômico e Turismo, na gestão do Banco do Povo, construção da política e no relacionamento com o Berçário Industrial.

Reiteram os atores a importância da atuação em rede para a consolidação do Banco do Povo, a observância das características/vocações produtivas locorregionais, o investimento em capacitação e orientação permanentes, a sinergia do Poder Público Municipal, o atendimento *in loco*, a fidúcia entre os atores que se reflete em adimplência, e busca permanente por melhores condições de financiamento. Nesse sentido, torna importante referir o que escreveu Ferrary (2009, p. 559, tradução nossa):

A qualidade do vínculo social determina a qualidade da informação obtida e conseqüentemente a avaliação do risco. Com o objetivo de melhorar a sua eficiência econômica, os departamentos bancários, conscientes da limitação dos métodos instrumentais e da importância da avaliação social dos riscos, irão modificar as suas práticas de organização e gestão do trabalho favorecendo o surgimento de um vínculo de confiança e a acumulação de estoque de capital para seus consultores bancários. A desarticulação do discurso dos atores envolvidos nas atividades de crédito mostra que por trás do suposto altruísmo, de fato, existe uma racionalidade econômica em que o tempo e o horizonte social do otimismo são diferentes do tipo de ideal de troca comercial.

Em relação às representações (espaços cognitivos e normativos que orientam a ação pública) e às instituições (normas, regras e rotinas), expressam os atores:

⁶⁷ Segundo a Secretaria Especial do Desenvolvimento Social do Ministério da Cidadania, o Centro de Referência de Assistência Social (Cras) “é a porta de entrada da Assistência Social. É um local público, localizado prioritariamente em áreas de maior vulnerabilidade social, onde são oferecidos os serviços de Assistência Social, com o objetivo de fortalecer a convivência com a família e com a comunidade”. (BRASIL, 2015a).

⁶⁸ Já o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas) “é uma unidade pública da política de Assistência Social onde são atendidas famílias e pessoas que estão em situação de risco social ou tiveram seus direitos violados”. (BRASIL, 2015b).

“Finalidade, o crédito tem que ser para o empreendimento. Enquadramento do público-alvo, análise do Levantamento Socioeconômico (LSE), objetivos e finalidades do financiamento; situação do CPF/CNPJ dos envolvidos e avalistas e a visita (momento em que observamos o empreendimento e fazemos a orientação). Há que observar-se as normativas da Prefeitura e da Oscip.” (SBP_1).

“Público alvo; objetivo e finalidade do recurso (enquadramento); situação dos CPFs/CNPJs dos envolvidos; avalista na operação; resultado do LSE; a análise feita na visita in loco; normas da Oscip e do Banco do Povo”. (SBP_4).

Verifica-se a ciência do grupo de trabalho acerca de um marco legal a ser rigorosamente observado na agenda pública para o enquadramento das operações e sua operacionalização. Contudo, mais do que o mero cumprimento dos dispositivos técnico-legais, a tessitura da instrumentação da ação do Banco do Povo dá-se por meio das relações entre os atores da rede, mobilizados e conectados pela participação do Coordenador do Banco do Povo em diferentes Conselhos e seu relacionamento intra (Prefeitura Santa Cruz do Sul) e interinstitucional. Conforme relata SBP_1:

“Sou muito participativo. Como já te falei, tenho acento em quatro conselhos municipais, conheço muito as atuações de cada uma das secretarias do município. Sou, atualmente, o Presidente do Conselho Municipal de Desenvolvimento, estou no Conselho Municipal Agropecuário, lá existe um fundo para auxiliar pequenas iniciativas produtivas dos agricultores, disponibiliza recursos financeiros para viabilizá-las, mas nem sempre é suficiente, então complementamos com o microcrédito; também faço parte do Conselho da Ciência e Tecnologia, em que eu sou vice-presidente. Essas relações ajudam muito não só ao Banco do Povo, como também às secretarias, pois há troca de informações porque a gente tá levando informações, desenvolvendo projetos complementares, como por exemplo o abatedouro de peixes. Conheço todos os secretários, esses anos de caminhada, além de facilitarem o nosso trabalho de forma transversal, também ajudaram a que eles compreendessem a importância e a seriedade de como o trabalho no Banco é executado.”

A constituição de uma rede, conforme os autores estudados e como escreveram Junqueira e Abramovay (2005), com a participação das organizações sociais locais, potencializa as relações de confiança, diminui os custos de transação e amplifica os processos informacionais e inovativos. Nessa rede social, constituída a partir da *práxis* do Banco do Povo, podemos observar que se estabeleceu um número considerável de relações entre os indivíduos e as organizações, originando um programa diferenciado que buscou atender às reais necessidades dos empreendedores. Nesse programa, observo a constituição dos “ingredientes

fundamentais para a sustentabilidade de um sistema de microfinanças”. (JUNQUEIRA; ABRAMOVAY, 2005, p. 19).

Aprofundando as análises, ao refletir acerca dos diferenciais do Banco do Povo, os atores salientam:

“[...] um dos motivos do sucesso e da longevidade do Banco do Povo é a sua rede, onde cada instituição presente na ação, dentro das suas atividades e com as suas expertises, operam de forma autônoma, livre e espontânea. Também trabalhamos com as características da nossa região, envolvemos todo o setor produtivo e de capacitação de Santa Cruz do Sul na política, à disposição dos pequenos empresários. O atendimento que é realizado, especialmente pelo Paulo, de orientação para o desenvolvimento dos negócios é um dos principais, se não for o principal, fator de sucesso dos financiamentos realizados pelo Banco do Povo. Outro ponto que conta muito para o sucesso da política de microcrédito foi o envolvimento de todas as secretarias no apoio aos empreendedores, seja fazendo a ponte com o empreendedor ou um projeto complementar”. (REM_2).

“O atendimento é realizado onde a atividade produtiva é exercida, sempre agimos no intuito de ajudar e facilitar para o cliente em todos os sentidos, nós trabalhamos para o crescimento dos negócios, sempre prestamos a consultoria quando o cliente precisa. E os clientes, por sua vez, têm honrado seus pagamentos, o que se reflete em um baixíssimo índice de inadimplência. Também por isso, estamos constantemente em busca de melhores taxas e condições para os financiamentos e ampliando e qualificando as capacitações”. (SBP_1).

Tais princípios, concepções e diferenciais, consolidados, estão refletidos na legislação que, sequencialmente, constituiu o arcabouço legal da política de microcrédito executada pela Prefeitura de Santa Cruz do Sul. O referido marco legal encontra-se descrito sinteticamente no Quadro 10.

Quadro 10 - Cronologia Legal do Microcrédito – Município de Santa Cruz do Sul

Conjuntura Política	Marco Legal	Descrição do Conteúdo
<p>1/1/2009 a 31/12/2012.</p> <p>Neiva Teresinha Marques (Coligação PTB/PT).</p>	<p>Lei n.º 5.853 de 13/1/2010</p>	<p>Cria o Programa Municipal de Microcrédito e Economia Solidária, o Fundo Municipal de Apoio ao referido programa, e dá outras providências (sob a égide da vigência do Credimicro).</p> <ul style="list-style-type: none"> a) objetivo: promover o desenvolvimento econômico e social mais harmônico e formar programas de parceria para captação e destinação de recursos; b) finalidade: o programa destina-se ao financiamento de pequenos empreendimentos formais ou informais: micro, pequenas empresas; cooperativas; associações; empreendimentos da economia doméstica e familiar; profissionais liberais; empreendedores individuais e, empreendedores solidários; c) atores: a gestão do programada dar-se-á de forma compartilhada com a participação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (Coordenação), representantes dos trabalhadores e dos empregadores; d) o Fundo Municipal de Apoio ao Programa Municipal de Microcrédito e Economia Solidária (contrapartida municipal exigida pelo Credimicro) tem por objetivos: fomentar e financiar projetos que visem a promover o desenvolvimento econômico e social mais harmônico; fomentar ações empreendedoras, fornecer empréstimos que conjuguem o aperfeiçoamento da capacidade gerencial e produtiva; desenvolver ações específicas no âmbito da economia solidária e nos movimentos de inclusão social; e) os créditos que comporão o fundo serão captados junto às instituições públicas e privadas, por meio de programas de parcerias e complementados pelo Município.
	<p>Lei Complementar n.º 457 de 13/1/2010.</p>	<p>Cria o Cargo em Comissão/Função Gratificada de Coordenador de Departamento (CC3/FG2) no Quadro de Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Município de SCS (Art. 21 da Lei Complementar n.º 294, de 11/10/2005), com as seguintes atribuições:</p>

		<ul style="list-style-type: none"> a) fomentar ações empreendedoras, fornecer empréstimos que conjuguem o aperfeiçoamento da capacidade gerencial e produtiva, tornando o microempreendimento mais competitivo; b) auxiliar os microempreendimentos na sua introdução, formalização, evolução e permanência no mercado, por meio do crédito orientado; c) desenvolver ações específicas no âmbito da economia solidária e nos movimentos de inclusão social; d) fomentar as unidades produtivas e de consumo da Economia Solidária; e) viabilizar cursos de formação e capacitação gerencial; f) fomentar e fortalecer a Economia Solidária como geradora de uma outra forma de organizar a produção e o trabalho, orientado por um modelo de desenvolvimento sustentável; g) o desempenho de competências afins.
	<p>Lei n.º 5.933, de 25/05/2010.</p>	<p>Autoriza o município de Santa Cruz do Sul a celebrar convênio com a Caixa Estadual S.A Agência de Fomento, por meio do Programa Credimicro, firmar termo de parceria com a Oscip Garantia RS para a promoção do desenvolvimento econômico e social do município a partir do fomento de ações empreendedoras, com apoio creditício que propiciem a capacitação gerencial e produtiva do microempreendedor no município.</p>
	<p>Lei n.º 6.343 de 18/10/2011.</p>	<ul style="list-style-type: none"> a) autoriza o Poder Público Municipal a firmar convênio com o Banco do Estado do Rio Grande do Sul e/ou com instituições por este contratadas (certificadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego e pela Sesampe) para intermediação financeira e operacional do Programa entre o Banrisul e a municipalidade; b) coobriga o município a dispor de servidores públicos municipais (agentes de crédito) treinados pelo Banrisul para fomento às linhas de crédito trabalhadas pelo Programa, além de estrutura física específica para seu funcionamento.

Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Observo que a legislação aplicável à política de microcrédito em Santa Cruz do Sul data do período de 2010-2011, sob a gestão da coligação partidária PTB/PT, síncrona aos governos petistas de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. A institucionalização da referida política privilegia a abordagem utilitária, articulando o meio (organizacional, financeiro e técnico) aos seus objetivos e finalidades. Delimita o conjunto de regras e papéis que regulam as interações dos atores e das organizações envolvidas. Delineia a governança do programa, e estrutura a ação coletiva, determinando sua estrutura administrativo-operacional, criando fontes orçamentárias para seu financiamento, autorizando a celebração de convênios e, especialmente, criando uma função gratificada para a coordenação da ação pública (burocrata de rua). Nesse contexto, é evidente a gestão direta do programa em Santa Cruz do Sul por servidor público (mesmo com uma burocracia mais flexível e em parceria com outras organizações) para concessão e garantia de empréstimos a microempreendedores, formais e informais.

Em conjunto com a tradução das concepções da política de microcrédito em legislação específica, uma outra preocupação latente observada foi de perpetuá-la, tornando-a política de Estado, não de um partido. A nomeação de servidor concursado do quadro da Prefeitura evidencia tal cuidado, conforme anuncia REM_1:

“[...] tratamos de colocar no Banco do Povo, um funcionário do quadro (concurado) da Prefeitura. Alguém que, independentemente do resultado das eleições, ali permanecesse. Isso posto, os responsáveis diretos pela implementação da política, foram levados a conhecerem as experiências no Rio Grande do Sul antes de desenharmos o nosso modelo de Banco”. (REM_1).

A partir da análise do percurso, sobressai a ênfase ao papel dos atores na dinâmica da ação pública em Santa Cruz do Sul, a partir da fala de REM_1, com vistas à continuidade do referido programa. Coerente com a abordagem de Lascoumes e Les Galès (2012), são esses atores que acompanham de perto a concepção, a implementação e o resultado da política. Em razão de sua identidade e engajamento, “peleiam” nas arenas públicas em defesa de seus pontos de vista, e assumem o papel de interlocutores dos governos nas tomadas de decisões.

A concepção de política, conforme ressalta REM_1, primou também pela relevância dos agentes públicos no exercício das atividades e atribuições do Banco do Povo, segundo o entrevistado:

“Essa é uma diferença essencial, se não tivermos uma pessoa sensível, sensibilizada a essas necessidades da população, ela vai achar que não é uma coisa importante. O SBP_1, que é a pessoa que toca o Banco do Povo até hoje e que há muito tempo o vem coordenando, é uma pessoa que tem essa sensibilidade, tem a noção da importância do seu trabalho, acredita firmemente nele, é uma pessoa empenhada em levar adiante isso. Ou seja, é aquela velha parábola das sementes lançadas em terra fértil. O SBP_1 foi e tem sido o solo fértil, o Banco do Povo sem ele não seria o que é, e poderia ter sido outra pessoa, mas que, necessariamente, teria que ter a sensibilidade que ele demonstra. Não vou colocar ele como insubstituível, mas vou dizer que é a pessoa certa e estava no lugar certo, que bom que a escolha que deu certo, ele continua fiel aos propósitos iniciais de manter o crédito. Não para, vamos dizer assim, muitas vezes uma política pública é usada para beneficiar aliados políticos ou coisas desse tipo, não. Ele foi de fato a pessoa que tem mantido essa visão de política para os mais necessitados. Eu acho que é fundamental, ele tem sido uma pessoa fiel a nossa origem. Ele é um guerreiro.”.

A partir da fala de REM_1, conclui-se que o coordenador do Banco do Povo, além de um burocrata de rua, no sentido atribuído ao termo pela teoria estudada, constituiu-se em um empreendedor da causa, visto que assume a ação pública em defesa de determinada causa de interesse coletivo (microcrédito produtivo e orientado), mobilizando a opinião pública, as universidades locais, as redes de apoio e as entidades governamentais, conforme chama atenção a Sociologia da Ação Pública. (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a, p. 24). Aponta, ainda, o nível de discricionariedade existente (complexas escolhas feitas pelo agente baseadas em uma lógica de adequação, localizadas no hiato existente entre o desenho da política e a aplicação da legislação em vigor, com vistas à solução de problemas reais/cotidianos).

Na busca para dar efetivo apoio aos micro e pequenos empreendedores, a equipe do Banco do Povo, conforme relatos orais, foi agregando os parceiros que hoje atuam coletivamente, mesmo que nem sempre com um caráter institucionalizado:

*“Eu conheço muitas pessoas em Santa Cruz do Sul e na região, muitos dirigentes, políticos e empresários, faço parte de conselhos e, nessa caminhada, fui convidando cada um deles, **muitas das instituições não têm sequer um convênio formatado com a Prefeitura**, funciona na vontade de colaborar com o desenvolvimento do município, estamos aprendendo juntos que precisamos ajudar os pequenos para que no futuro a realidade seja outra, para que as empresas cresçam e que tenhamos emprego e renda, pois isso se reflete na segurança, na saúde e na qualidade de vida de todos”.* (SBP_1, grifos do entrevistado).

De acordo com SBP_3 “[...] temos uma interação muito forte entre as instituições, associações, entidades de classes e a prefeitura”. Tal afirmação é reiterada por todos os demais servidores, ressaltando o trabalho conjunto na divulgação, no atendimento, na capacitação, na busca de alternativas para os

empreendedores por meio da modelagem de soluções conjuntas seja na política, na participação em eventos, seja em outras ações. Endossando tais declarações, transcrevo depoimento de FOO_1 que, ao referir-se sobre a relação da entidade que ele representa e o Banco do Povo, afirmou que “[...] *é grande a diferença que a orientação dada aos donos de negócios tem feito para a manutenção das empresas. Notamos pela evolução dos negócios com os nossos associados, assim como em relação ao crescimento do número de empresas*”. FOO_4, ressalta que, ao atenderem os empresários encaminhados para a qualificação técnica pelo Banco do Povo, “*conseguimos perceber ‘só na conversa’ que eles já passaram pelo parque*”⁶⁹.

Confirma SBP_1 que as parcerias influenciam e interagem em vários sentidos, e isso tudo dá a possibilidade de escalar o atendimento “*além de outras vantagens e resultados, pois somos poucos funcionários para darmos conta de todo esse trabalho*”, no entanto:

“Não avançamos muito em convênios com outros municípios pois temos muito cuidado para “evitar a politicagem” para não queimar o Banco do Povo. Sempre faço um levantamento das forças políticas e de pessoas ou grupos e suas intenções [...] é um trabalho difícil, mas muito importante para o projeto não morrer na praia, todos nós do Banco do Povo temos essa convicção”.

O “cuidado” citado por SBP_1, quando faz referência à dificuldade de expansão dos convênios com outras organizações públicas e privadas da região, utilizando como motivos da sua preocupação a expressão “evitar a politicagem”, ou seja, o uso do Banco do Povo como instrumento político-partidário clientelista, tem o sentido da experiência em saber o quanto essa centralidade prejudica os resultados de uma política pública, em conformidade com o que escreveram Lascoumes e Le Galès (2012a; 2012c) que, na prática da governança, essa centralidade não coexiste, pois são constituídos espaços-temporais de construção coletiva de objetivos, metas e resultados que representam o consenso da sociedade.

Completa SBP_2 que “*se não fossem as diversas parcerias, nunca teríamos chegado ao estágio em que estamos*”. Salaria SBP_1, que:

[...] o nosso pequeno quadro precisa estar bem dividido nas tarefas internas e no atendimento, para que não façamos o empreendedor perder tempo desnecessário, pois sabemos que enquanto ele corre para vencer a

⁶⁹ FOO_4 está se referindo a sede do Banco do Povo que fica no Parque da Oktoberfest.

burocracia atrás da papelada e esperando um atendimento, a empresa dele está deixando de produzir ou fechada. Precisamos respeitar isso também”.

Esse foi um dos motivos para a alteração na metodologia de atendimento aos empreendedores, conforme relato dos servidores. Inicialmente era na primeira visita ao negócio a ser financiado (*in loco*) que o levantamento socioeconômico era preenchido, além de coletadas outras informações e documentos, o que gerava impacto negativo na rotina de trabalho do empreendedor e redução na qualidade das informações coletadas. Diante dessa constatação, as entrevistas passaram a ser realizadas no Banco do Povo e, na sequência, a visita *in loco* para aferição das informações prestadas, o que confere mais tempo para a orientação creditícia ao empreendedor (linhas de crédito, mercado/concorrência, indicadores/controles internos, fluxo de caixa, plano de negócios, entre outros).

Na visita, caso seja detectada alguma deficiência no quesito competência gerencial, o empreendedor recebe a orientação do servidor do Banco do Povo, e também pode ser direcionado para uma capacitação no Sebrae. Se a insuficiência for técnica, ele poderá ser encaminhado, por exemplo, ao Senai. Se o produto ou serviço necessitar de aprimoramentos, poderá ser convidado a participar da incubadora da Unisc, ou ainda, ser atendido pela Sala do Empreendedor das Faculdades Dom Alberto. Além disso, se for um empreendedor rural, pode solicitar a assistência da Emater, entre outras alternativas. Elucida SBP_2:

“[...] quando retornamos para uma segunda visita, deixamos o empreendedor sempre à vontade, conversamos com ele informalmente, e sempre nos colocamos à disposição para auxiliar ou aproximá-lo de nossos parceiros, pois isso é que realmente fará a diferença”.

Nesse ponto, relacionado ao aprimoramento de produtos, destaco o relato de FOO_6, ao responder sobre o aspecto mais relevante do Banco do Povo. Além de enfatizar o papel fundamental da rede proposta e criada pelo SBP_1, cita o exemplo:

“Quando ele nos encaminhou uma pequena empresa que fabrica e comercializa uma máquina para manutenção de grama sintética, para que auxiliássemos no projeto de engenharia a adaptação da tração de um motor elétrico para um motor à combustão, levamos para a sala de aula e os alunos da engenharia ficaram empolgados com o projeto. Além do motor a gasolina, que já foi adaptado, estão trabalhando para que máquina opere por meio de software e hardware, sensores, receptores de GPS e computação de bordo, com vistas a ampliar o nível de automação e a máquina desempenhar de forma autônoma, ou seja, será agregado valor ao produto, viabilizado novos mercados para essa pequena empresa. Os alunos utilizaram a oportunidade

para agregar conhecimento, por meio da aplicação do que estão estudando em sala de aula em um ambiente real. Em suma, todos ganharam com essa ação da rede”.

Essa relação em rede tem similaridade nas demais secretarias do município de Santa Cruz do Sul, por exemplo, quando os empreendedores são orientados a procurar previamente a Secretaria da Fazenda, para obter todas as informações antes de iniciarem seus empreendimentos ou alterações nos estabelecimentos já instalados. (SBP_1). Sobre isso, relata SSP_1, “com o trabalho realizado pelo Banco do Povo aumentaram o número de consultas prévias para a retirada de alvarás, o que evita um monte de dores de cabeça para os empresários”.

Sob a mesma perspectiva, SBP_1 destaca que:

“[...] quando as agentes de saúde fazem suas visitas e observam alguma atividade produtiva, elas orientam a procurar o Banco do Povo, falam sobre a política, entregam nosso material de divulgação e depois nos repassam essa informação para que possamos fazer uma visita e ofertar nossos serviços”.

Nesse sentido, SSP_3 corrobora, dizendo que “*é muito importante ajudar as pessoas na questão econômica, pois na vida tudo está interligado, e, se as pessoas não estão bem financeiramente, isso se refletirá na sua saúde*”. Continua SBP_1: “*nos reunimos com as agentes de saúde uma vez por mês, a coordenação disponibiliza dez ou quinze minutos, para falarmos sobre o Banco*”. SBP_3 sintetiza:

Por exemplo, temos eventos onde todas as secretarias do município participam, no momento é o programa “Prefeitura nos Bairros” que acontece uma vez por mês em diferentes bairros da cidade, levando a informação e os serviços da Prefeitura até a população. Temos a informação disponibilizada para as assistentes sociais do município que faz o atendimento porta a porta da população, cartazes e folders disponibilizados em postos de saúde, escolas municipais, estabelecimentos comerciais parceiros, Facebook da Prefeitura, página da Prefeitura onde o cidadão pode acessar informações sobre cada Secretaria, o programa “Diz aí Empreendedor” na página da prefeitura e no Facebook, onde são divulgados os casos de sucesso do Banco do Povo.

Buscando compreender a relação do Banco do Povo no contexto político-partidário de Santa Cruz do Sul, questionei os servidores sobre a relação com a Câmara de Vereadores, pois qualquer modificação legal ou a implementação de ações que dependam da atividade pública deverá ter a anuência desse órgão extemo de controle. Nessa perspectiva, obtive as seguintes: “os vereadores conhecem o

Banco do Povo e sabem que não fazemos uso político, também sabem da importância para os empreendedores, por isso, sempre apoiam quando precisamos” (SPB_1); *“a atual legislatura sabe dos resultados⁷⁰ e benefícios do Banco do Povo, mas mantemos um certo cuidado ao veicular o programa em meios políticos, para que não seja utilizado como oportunidade para proveitos não ideais”* (SPB_2); com outra interpretação, responde SBP_3 que *“acredita que pode ser ainda mais explorada”*. Nesse sentido, recuperamos a perspectiva de Lascoumes e Le Galès (2012a, p. 28), que a *“a ação pública é um sistema de ordem negociada que não admite o voluntarismo político, populismo, clientelismo ou a demagogia”*. Isso não quer dizer que a mobilização dos atores sociais no processo de implementação dessa ação pública, não tenha ocorrido também por meio da participação política, e que alguns processos não foram iniciados pela vontade de alguns atores, pois, nesse sistema de ordem negociada, a mobilização, o resultado da ação coletiva e seu alcance territorial decorrem da multiplicidade dos atores no exercício das suas influências, preservando e reconhecendo os seus interesses concretos ou simbólicos. Pois, a ação pública é caracterizada pela reacomodação de redes, pelo heterogêneo, e da multiplicação de atores e finalidades. (LASCOUMES, LE GALÈS, 2012a).

Com a configuração acima relatada e, para a constituição dessa ação pública, além das *“imposições orçamentárias destinações de recursos, e da mediação entre os envolvidos, foi necessária a constituição de instrumentos”* (LASCOUMES; LE GALÈS, (2012a, p. 29), ou seja, os componentes técnicos, os dispositivos, os mecanismos e os procedimentos que permitiram a execução da ação e a operacionalização do Banco do Povo (LASCOUMES; LE GALÈS, (2012a, 2012b), os quais estão apresentados no Quadro 11:

Quadro 11 - Instrumentos utilizados pelo Banco do Povo

Instrumento	Evidência
Estratégias	Na forma de abordagem dos empreendedores, na metodologia de atendimento, na relação com os demais atores da ação pública.
Formas de organização	Apresenta uma forma de organização horizontalizada na gestão do Banco do Povo, que integra as funções para a execução das atividades e a solução dos problemas. Já em

⁷⁰ Ver na Seção 4.2.3 os números do Banco do Povo.

	relação aos demais atores, a organização é em rede, combinando recursos que contribuem, sobremaneira, para os resultados da ação pública.
Tecnológicos	Utilizam sistema informatizado para organização dos processos burocráticos e de gerenciamento. Assim como, nos processos comunicacionais diretos com os empreendedores e os demais atores (aplicativos e <i>e-mail</i>), como de divulgação (<i>site</i> e redes sociais).
Estruturas normativas ou de interpretação para negociação, de resolução de conflitos, ou de como se dão as representações	Legislação Municipal, Convênios com o Banrisul e demais instituições de microcrédito, Decreto do PGM, código de ética e conduta das instituições e manuais operacionais das instituições de microcrédito parceiras, assim como no Estatuto do Servidor Público.
Mecanismos de regulação econômica e social	Podem ser observados nos convênios com o Banrisul e demais instituições de microcrédito parceiras, na legislação que criou o Banco do Povo.
Seqüência de ações padronizadas, fluxos e processos.	Estão representados, por exemplo, na metodologia de atendimento aos empreendedores, nas relações com os demais atores da rede e na efetivação da orientação, contratação e acompanhamento do crédito.
Incentivos econômicos	Expressos no subsídio dos juros pelo PGM, na inclusão de empreendedores em programas de incubação, na criação de estruturas de comercialização, outros.
Assistência financeira e gerencial	É a essência dos serviços prestados pelo Banco do Povo.
Empréstimos	Objeto da parceria com as instituições de microcrédito, cooperativas de crédito e bancos públicos.
Garantias	Instrumento não disponibilizado pelo Banco do Povo
Seguros	Instrumento não disponibilizado pelo Banco do Povo
Publicidade de utilidade pública	Evidenciada nas palestras, orientações, programas de rádio, televisão, Internet, redes sociais realizadas tanto pelos servidores do Banco do Povo, quanto pelos demais atores da rede formada pela ação pública.

Fonte: Desenvolvido pelo autor com base em Lascoumes e Le Galès, 2012a.

Com base nesses instrumentos, identifiquei que as principais atividades realizadas pelos integrantes do Banco do Povo são três. A primeira, relacionada com a concessão do crédito, apresenta as seguintes etapas:

- a) a prospecção e captação de clientes;
- b) o atendimento (enquadramento e análise das necessidades do cliente);

- c) encaminhamento dos empreendedores de acordo com a sua necessidade (crédito, microcrédito, assessoria para a gestão, qualificação, outros);
- d) análise da solicitação do cliente;
- e) orientação em relação à solicitação do crédito e a proposta econômico-financeira e seu impacto no negócio;
- f) consulta aos órgãos de proteção ao crédito;
- g) conferência de documentação para habilitação ao crédito;
- h) realização do cadastro;
- i) visita técnica;
- j) inspeção fotográfica do empreendimento;
- k) coleta de dados para a composição do levantamento sócio-econômico;
- l) formatação e defesa da proposta de crédito perante o comitê de crédito da Oscip de microcrédito parceira;
- m) coleta das assinaturas para o contrato;
- n) controle da inadimplência;
- o) cobrança dos envolvidos no contrato de crédito;
- p) mediação de renegociações;
- q) coleta e assinatura de contratos de renegociações;
- r) elaboração de relatórios diversos, tanto para a prefeitura quanto para o a Oscip de microcrédito parceira.

A segunda, também relacionada ao empreendedor, é composta por duas atividades. A primeira são as visitas de verificação e acompanhamento em que os clientes são procurados em seus ambientes produtivos. Podem acontecer com agendamento prévio ou quando o servidor do Banco do Povo está próximo ao endereço para outra atividade. Elas objetivam observar como o empreendedor está conduzindo o seu negócio, e se precisa de alguma ação complementar. A outra é decorrente da primeira, quando identificada alguma necessidade de ação complementar – seja uma simples orientação em relação à gestão, seja o uso dos recursos do crédito – a qual é imediatamente executada ou a indicação (encaminhamento) de outros parceiros que possam solucionar ou dirimir a necessidade ou o problema apresentado.

Já a terceira atividade diz respeito ao relacionamento dos servidores com os demais integrantes da rede, e inclui a indicação de empreendedores para os serviços

prestados; a cocriação de soluções para a ação; a apresentação de resultados; a realização de ações e atividades conjuntas.

Para finalizar este tópico, que teve por objetivo ampliar a descrição do registro empírico que ilustra a discussão sobre o microcrédito como política pública, contextualizarei os atores que operam em nome do Banco do Povo, e transcreverei parte das entrevistas realizadas com esses operadores. Descrevo a opinião deles sob dois aspectos: o primeiro, trata de verificar se os objetivos estabelecidos pela política proposta pelo Executivo Municipal haviam sido atingidos; o segundo, direcionado aos motivos pelos quais, no entender desses operadores, as atividades do Banco do Povo tenham continuado, apesar do final do PGM e das dificuldades enfrentadas pelas políticas.

Para SBP_1, os objetivos foram atingidos, *“fomos além do que pensávamos no início”*. Hoje, o Banco do Povo ajuda vários municípios da região a ofertarem microcrédito e a implementarem estruturas de apoio aos micro e pequenos empreendedores. O seu modelo está servindo de exemplo para muitas outras prefeituras. Em relação à segunda pergunta, os servidores destacam o protagonismo do Secretário Municipal, do Prefeito, a seriedade do trabalho realizado, a rede de parceiros e, principalmente, a determinação do grupo técnico que trabalha no Banco do Povo.

Segundo SBP_2, os objetivos foram atingidos, pois *“o público entende os benefícios e os diferenciais do trabalho, compreende melhor a função do crédito e da adimplência, tanto para o benefício próprio, quanto para o financiamento de outros empreendedores”*. Complementam os demais servidores que a manutenção do Banco do Povo deu-se pelo empenho da equipe técnica que trabalha sem objetivos partidários, trazendo resultados positivos em todas as administrações municipais; pelos clientes que propagam o trabalho e renovam suas operações de crédito. Destaco na resposta de SPB_4 que, dentre os motivos a serem evidenciados, está o fato que *“a administração pública de Santa Cruz do Sul acreditar no potencial do pequeno produtor e na sua importância para o desenvolvimento”*.

A *performance* do Banco do Povo de Santa Cruz do Sul, no que se refere aos resultados financeiros apresentados, é decorrente do arranjo institucional constituído na ação pública proposta pela Prefeitura e que obteve, por intermédio dos atores envolvidos no processo, alguns diferenciais em relação ao PGM e às instituições de microcrédito que operavam nos mesmos municípios em que o Banco do Povo atuava.

É importante ressaltar que, embora a dinâmica apresentada pelo Banco do Povo tenha características únicas no âmbito do Programa Gaúcho de Microcrédito, a política de crédito, ou seja, o regramento que parametrizava os financiamentos estabelecidos pela concessão do microcrédito, era o mesmo para todas as instituições credenciadas ao Programa. Além disso, os negócios e empresários assistidos sofreram as consequências e as influências do processo econômico e político do espaço geográfico e das suas relações com a dinâmica global, fatores muitas vezes determinantes em relação aos resultados dos seus negócios que, em muitos casos, comprometeu sua sustentabilidade econômica.

O Banco do Povo realizou, por meio das instituições de microcrédito parceiras (Juriti Microfinanças e a Portosol), no período de vigência do Programa Gaúcho de Microcrédito, 3.551 operações que totalizaram R\$ 19.849.470,68. Operações essas que estratifiquei, com o intuito de disponibilizar um quadro-síntese, na Tabela 10.

Tabela 10 - Dados Gerais do Banco do Povo de Santa Cruz do Sul⁷¹

	Número de Operações	%	Valores Financiados em R\$	%
Continua				
Tipo de Capital				
Capital Giro	1.645	46,32	9.904.441,62	49,90
Capital Fixo	1.906	53,68	9.945.029,06	50,10
Setor da Economia				
Agricultura	124	3,49	598.797,84	3,02
Indústria	377	10,62	1.825.868,61	9,20
Comércio	1.746	49,17	10.358.496,69	52,19
Serviços	1304	36,72	7.066.307,54	35,60
Gênero				
Empresa (PJ)	101	2,84	798.233,10	4,02
Feminino	1.795	50,55	9.451.604,60	47,62
Masculino	1.655	46,61	9.599.632,98	48,36
Formalização				
Formal	101	2,84	798.233,10	4,02
Informal	3.450	97,16	19.051.237,58	95,98

⁷¹ Os dados apresentados na Tabela 10 serão contextualizados a partir de tabelas comparativas com dados do PGM e demais instituições de microcrédito atuantes na região de Santa Cruz do Sul.

Conclusão

	Número de Operações	%	Valores Financiados em R\$	%
Formação Escolar				
Fundamental	1.970	55,48	11.459.356,16	57,73
Médio	1.094	30,81	5.774.841,33	29,09
Superior	487	13,71	2.615.273,19	13,18
Adimplemento				
Crédito em Liquidação	402	11,32	2.215.257,34	11,16
Quitadas	3.149	88,68	17.634.213,34	88,84
Município				
Arroio do Meio	181	5,10	1.217.716,00	6,13
Arroio do Tigre	4	0,11	20.667,00	0,10
Bom Retiro do Sul	29	0,82	100.693,00	0,51
Cachoeira do Sul	81	2,28	436.164,00	2,20
Candelária	272	7,66	1.362.194,00	6,86
Cruzeiro do Sul	7	0,20	14.326,00	0,07
Encantado	128	3,60	1.042.708,00	5,25
Encruzilhada do Sul	397	11,18	3.103.923,00	15,64
Estrela	62	1,75	279.500,00	1,41
Fazenda Vila Nova	73	2,06	299.567,00	1,51
Herveiras	2	0,06	8.081,00	0,04
Lajeado	171	4,82	672.985,00	3,39
Pantano Grande	262	7,38	1.256.465,00	6,33
Paverama	59	1,66	324.623,00	1,64
Rio Pardo	92	2,59	415.593,00	2,09
Salto do Jacuí	64	1,80	394.603,00	1,99
Santa Cruz do Sul	1004	28,27	5.314.719,00	26,78
São Jerônimo	1	0,03	3.030,00	0,02
Sinimbu	9	0,25	45.990,00	0,23
Taquari	529	14,90	2.961.141,00	14,92
Vale do Sol	1	0,03	4.040,00	0,02
Vale Verde	12	0,34	69.636,00	0,35
Venâncio Aires	4	0,11	14.371,00	0,07
Vera Cruz	107	3,01	486.733,00	2,45

Fonte: Adaptado pelo autor com base em Relatórios PGM Bannisul, 2017.

Dessa forma, procurando trazer elementos comparativos, no intuito de mapear as influências do processo estabelecido no BP que o diferenciou em relação ao PGM,

apresento nesta seção alguns dados extraídos dos relatórios disponibilizados pelo Banrisul, sob três recortes: o primeiro é a base de clientes do Banco do Povo; o segundo, a do PGM; e o terceiro, formado pelo grupo de instituições de microcrédito que atuaram nos mesmos municípios que formou a região operacional do Banco do Povo, bloco nominado como Instituições de Microcrédito que Atuaram na Região (IMAR). É importante ressaltar que as OCIPS de microcrédito que compõem esse bloco (Agência do Crédito, Adescan, Crehnor, Cresol, Imembuí Microfinanças, Instituição Comunitária de Crédito do Médio Alto Uruguai e Região Celeiro, Instituição Comunitária de Crédito da Serra, Instituição Comunitária de Crédito Sul, Idampe, ITC, Itelap e o Instituto Frederico Markus) ofertaram, assim como as parceiras financeiras do Banco do Povo (Juriti Microfinanças e a Portosol), a mesma política de crédito aos empreendedores em todos os municípios do Rio Grande do Sul.

Tabela 11 - Resumo da evolução do número de operações, valores totais financiados, *ticket* médio e as taxas predominantes no período no Programa Gaúcho de Microcrédito – PGM comparados aos das operações do Banco do Povo de Santa Cruz do Sul – PB e das Instituições

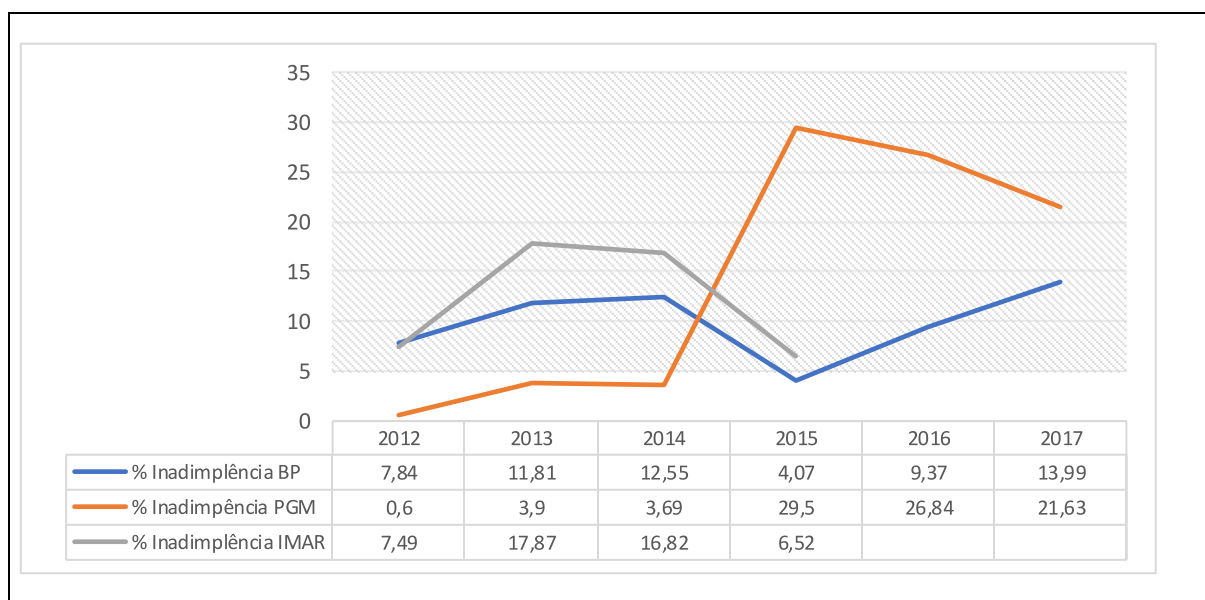
	2012 PGM	2012 BP	2012 IMAR	2013 PGM	2013 BP	2013 IMAR	2014 PGM	2014 PB	2014 IMAR	2015 PGM	2015 BP	2015 IMAR	2016 PGM	2016 BP	2016 IMAR	2017 PGM	2017 BP	2017 IMAR
Total de operações	15.444	411	112	27.318	941	839	53.422	1.660	1.236	13.866	191	339	6.476	282	0	1.639	67	0
Valor financiado R\$ milhões	137,3	4,1	0,7	126,5	4,5	1,9	271,5	10,2	4,0	34,6	0,4	0,8	11,0	0,4	0	3,0	0,09	0
Ticket médio em R\$ mil	8.851	9.985	7.023	4.630	4.837	2.244	5.082	6.159	3.304	2.501	2.178	2.613	1.703	1.637	0	1.840	1.437	0
Taxa de inadimplência	0,60%	7,84%	7,49%	3,90%	11,81%	17,87%	3,69%	12,55%	16,82%	29,50%	4,07%	6,52%	26,84%	9,37%	0%	21,63%	13,99%	0
Taxa de juros média ao mês	0,41			0,41			0,41			2,99			3,99			3,99		
Número de municípios atendidos	315	11	6	382	20	14	452	22	17	347	17	16	255	6	0	146	6	0

Fonte: Banrisul – Relatórios Programa Gaúcho de Microcrédito, 2017.

A Tabela 11, possibilita analisar a *performance* do PGM, o Banco do Povo e as IMAR durante o tempo de vigência do PGM. No total de operações e no volume de crédito disponibilizado (valores financiados), identifiquei, por exemplo, que os três blocos tiveram comportamentos muito semelhantes nas dinâmicas de crescimento e redução do número de operação e valores financiados, embora tenham as IMAR encerrado as operações no final do ano de 2015. Ambos os programas apresentam seu ápice, nesses dois quesitos, no ano de 2014 e sua base em 2017. No entanto, no ano de 2016, enquanto o PGM apresenta uma redução no número de operações de 53,30% em relação ao ano de 2015, o Banco do Povo assinala um crescimento em relação ao ano anterior de 47,64%.

Sobre essa relação de crescimento em 2016, SBP_1 é enfático ao lembrar que “*estávamos em crise com recessão econômica, demissões e fechamento de empresas. E, é nesta hora que os pequenos mais precisam do Banco do Povo*”.

Gráfico 4 - Comparativo dos percentuais de inadimplência das operações do Banco do Povo, de Santa Cruz do Sul, das instituições de microcrédito que atuaram na região e do Programa Gaúcho de Microcrédito



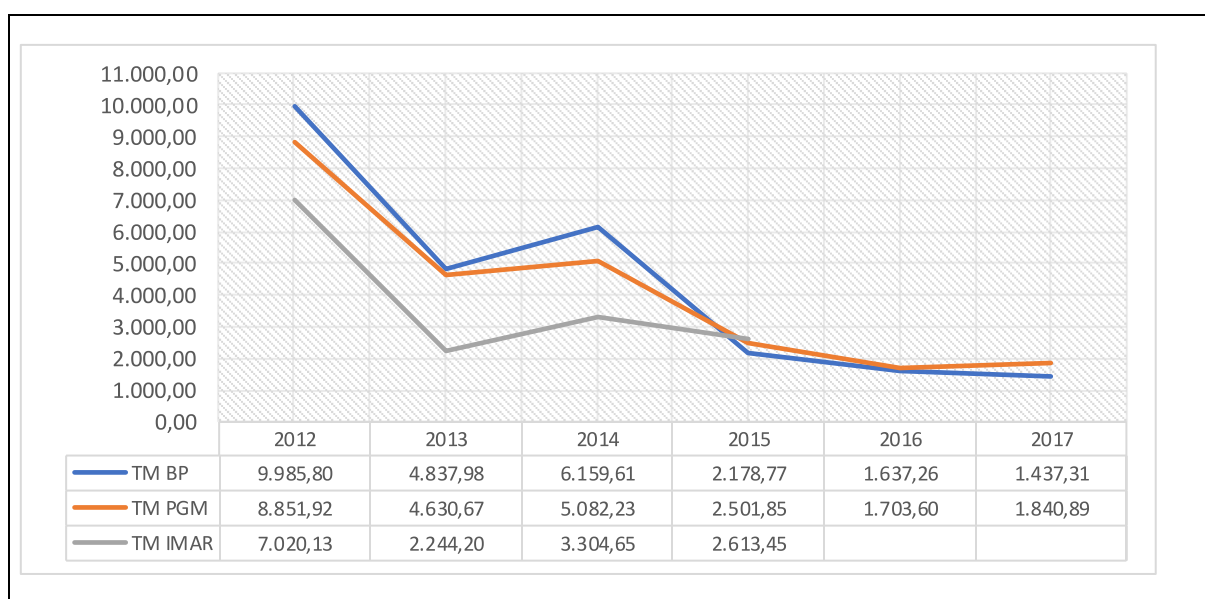
Fonte: Bannisul – Relatórios Programa Gaúcho de Microcrédito, 2017.

Outra dissimilitude que a análise simultânea nos possibilita é verificarmos que, embora os indicadores de inadimplência sejam inicialmente favoráveis ao PGM, ao longo da execução das políticas, o Banco do Povo apresenta uma relação mais harmônica, ficando abaixo dos indicadores do bloco IMAR, com uma média, durante o período analisado, de 9,94% contra 14,36% do PGM. Quando o Banco do Povo

apresenta a sua menor taxa de inadimplência, o PGM registra a sua máxima, no ano de 2015. Outro ponto importante é que esses indicadores de inadimplência configuram-se no ano em que a média da taxa de juros se eleva em 629,26%. Para SBP_2, a alternância de instituições de microcrédito prejudicou muito o acompanhamento dos clientes, além da discrepância da queda do faturamento em relação aos valores financiados, devido às condições da economia que já apresentava sinais recessivos desde 2014.

O *ticket* médio, no Banco do Povo, que nos três primeiros anos sempre foi superior, em 2015 registrou uma queda de 64,62%, ficando 14,83% menor que o *ticket* médio do PGM. E, a partir da ampliação da taxa de juros, varia de forma decrescente, finalizando a série histórica com um valor 28,08% abaixo do PGM. Em relação ao Bloco IMAR, esse sempre apresentou um *ticket* médio das operações abaixo do PGM e do BP, sendo que, no último ano de atuação das instituições de microcrédito que formaram o bloco IMAR, esse indicador superou todos os outros. Nesse período, devido à elevação das taxas de juros e às incertezas econômicas, as análises dos projetos ficaram mais rígidas, e a procura pelos financiamentos menores, tanto em Santa Cruz do Sul, quanto nos municípios atendidos na região. Tais informações ficam evidentes ao analisarmos o Gráfico 5.

Gráfico 5 - Comparativo da variação do ticket médio do Banco do Povo de Santa Cruz do Sul e do Programa Gaúcho de Microcrédito



Fonte: Bannisul – Relatórios Programa Gaúcho de Microcrédito, 2017.

Os valores associados ao *ticket* médio podem dar uma referência ao porte das empresas ou negócios que estão acessando o crédito disponibilizado pelo programa e o valor médio das operações. Se analisado em relação à carteira e, por exemplo, comparado à renovação de operações, principalmente de capital de giro, podemos ter a ideia de como a conjuntura econômica impactou as transações dos negócios financiados no PGM e, conseqüentemente, no Banco do Povo.

Tabela 12 - Distribuição da carteira de microcrédito por faixa de valor financiado

Faixa de valor financiado em R\$	% BP	% PGM	% IMAR
até 1.000,00	2,53	2,59	0,36
1.000,01 a 3.000,00	22,75	20,55	43,07
3.000,01 a 5.000,00	17,26	34,20	46,00
5.000,01 a 7.500,00	39,71	27,81	7,28
7.500,01 a 10.000,00	7,35	5,71	1,82
10.000,01 a 15.000,00	10,39	9,14	1,46
TOTAL	100,00	100,00	100,00

Fonte: Bannisul – Relatórios Programa Gaúcho de Microcrédito, 2017.

A Tabela 12, que apresenta o percentual de operações e suas respectivas faixas de valores financiados, demonstra que o quantil que concentra o maior percentual de operações do Banco do Povo está um conjunto acima do PGM e do IMAR e representa 39,71% dos recursos disponibilizados pelo BP. Segundo SBP_2 *“buscamos fazer a análise dos valores a serem financiados em conjunto com o empresário, sempre orientando para a melhor aplicação dos recursos sob a lógica do custo e do benefício”*.

Tabela 13 - Comparação dos percentuais da distribuição da carteira de microcrédito do PGM e do IMAR com a do Banco do Povo por finalidade do crédito

Finalidade do crédito	% BP	% PGM	% IMAR
Capital Giro	46,32	67,95	68,17
Capital Fixo	53,68	32,05	31,83
TOTAL	100,00	100,00	100,00

Fonte: Bannisul – Relatórios Programa Gaúcho de Microcrédito, 2017.

Os dados apresentados na Tabela 13 sobre Capital de Giro e Capital Fixo e seus respectivos percentuais demonstram que a aplicação dos recursos financiados

aos beneficiários do Banco do Povo é inversa ao PGM e IMAR. Enquanto no primeiro a concentração está no Capital Fixo, com praticamente 21% de diferença em relação aos demais. Os outros dois blocos concentram suas operações em Capital de Giro, superando o BP nesse quesito em, aproximadamente, 22%. Nesse sentido, comenta SBP_1 que um dos aspectos que buscaram contemplar na orientação para os empreendedores estava na aplicação dos recursos e na economicidade que resultou quando eles planejavam os investimentos no próprio negócio, *“para que eles tenham a noção das diferenças entre as diferentes linhas”*.

Tabela 14 - Distribuição da carteira de microcrédito por gênero

Gênero	% BP	% PGM	% IMAR
Pessoa Jurídica	2,84	1,90	0,55
Feminino	50,55	48,26	55,74
Masculino	46,61	49,84	43,71
TOTAL	100,00	100,00	100,00

Fonte: Barrisul – Relatórios Programa Gaúcho de Microcrédito, 2017.

Em relação à distribuição percentual da carteira de microcrédito por gênero, apresentada na Tabela 14, os percentuais do Banco do Povo e do bloco IMAR acompanham a tendência das operações de microcrédito da maioria dos principais exemplos globais, convertendo mais de 50% das operações para o gênero feminino. Assim com os outros dois blocos, mantém um número bastante reduzido de empresas formalizadas na carteira. Sobre essa característica da carteira do Banco do Povo, SBP_1 explica que é natural as mulheres terem mais responsabilidade, principalmente quando elas têm filhos e muita preocupação com a família. Assim, estão sempre buscando formas de melhorar a qualidade de vida de todos. Quanto ao baixo percentual de empresas formalizadas, relata que essas, quando chegam ao Banco do Povo, são orientadas a buscarem recursos, muitas vezes mais competitivos, nos outros parceiros financeiros do Banco. Só quando não apresentam condições solicitadas pelos Bancos é que enquadrados no microcrédito. Completa SBP_1:

“O Banco do Povo foi criado para auxiliar quem não têm acesso, esses em sua maioria são os pequenos, por isso que a nossa carteira tem 90% de empresas informais. Nosso objetivo é de que eles cresçam, na realidade não é o salário que ganhamos, como já te falei, mas ver pessoas

saindo da periferia da cidade, que tinham duas malas de roupas para vender e hoje estão com uma bela loja no centro da cidade”.

Tabela 15 - Distribuição percentual da carteira de microcrédito por setor produtivo dividida nos blocos do Banco do Povo (BP), Programa Gaúcho de Microcrédito (PGM) e Instituições de Microcrédito Atuantes na Região (IMAR)

Setor produtivo	% BP	% PGM	%IMAR
Agricultura	3,49	8,63	12,23
Indústria	10,62	12,53	10,25
Comércio/Serviços ⁷²	85,89	78,84	77,51
TOTAL	100,00	100,00	100,00

Fonte: Bannisul – Relatórios Programa Gaúcho de Microcrédito, 2017.

A Tabela 15 apresenta a distribuição percentual dos financiamentos por setor produtivo. Aponta duas diferenças claras entre os PB e os outros dois blocos apresentados. Uma é no setor agrícola e a segunda na concentração de mais de 85% dos microcréditos liberados para o setor de comércio/serviços. Segundo SBP_1, os extremos entre os indicadores são decorrentes das demandas:

“[...] nosso trabalho com os outros municípios é realizado por demanda. Logo, quem tem acesso à informação são as pessoas estabelecidas nos centros urbanos e nos segmentos dos serviços e do comércio, onde as pessoas circulam. Esse percentual de agricultura que apresentamos é, praticamente, de Santa Cruz do Sul”.

Encerro este item apresentando, na Tabela 16, a seguir, os números relativos aos atendimentos realizados pelo Banco do Povo após o final do Programa Gaúcho de Microcrédito, como forma de reconhecer a sequência de uma política que teve a sua implementação configurada a partir da deliberação política de uma gestão, o apoio de suas sucessoras e efetivada pela atuação dos burocratas de nível de rua que operam no Banco do Povo.

⁷² Assim como na Tabela 7, os dados apresentados são resultados da soma entre os setores do comércio e do serviço apresentados nos relatórios do Bannisul. Na primeira tabela a adição foi necessária para que pudéssemos estabelecer um efeito comparativo com os dados do DATAUnB. Agora, mantive o mesmo critério para igualarmos a unidade comparativa.

Tabela 16 - Valores financiados, número de operações e taxa de inadimplência por ano, do Banco do Povo

Setor produtivo	2018	2019	Até 08/2020
Valores em R\$	1.308.841,00	1.458.005,17	1.178.472,00
Número de operações	135	117	112
Índice de inadimplência	4,08%	2,38%	3,43%

Fonte: Banco do Povo – Relatórios Programa Gaúcho de Microcrédito, 2020.

Os resultados apresentados pelo Banco do Povo, quando comparados aos do PGM e aos das IMARs, na quase totalidade dos quesitos demonstram-se superiores, inclusive quando comparados os últimos anos aos seus próprios resultados durante o PGM. Tais grandezas refletem o adensamento da rede constituída por meio de uma ação pública que começa a apresentar diferenciais mais favoráveis aos seus beneficiários. Entre esses diferenciais, posso evidenciar a manutenção do acesso ao crédito após o final do PGM, pois, sem o Banco do Povo, muitos dos empreendedores contemplados não teriam conseguido esses recursos financeiros, e a continuidade da orientação que provavelmente tenha seu reflexo nos indicadores de inadimplência.

5.2.3 Governança no Banco do Povo: mobilizações, coalizões, processos e mediações dos arranjos institucionais

No que tange à governança em uma ação pública, como no caso do Banco do Povo, reporto os mecanismos, os processos e as formas de mobilização, a cooperação, a coordenação, a coalização e a mediação de conflitos que formam o conjunto de arranjos institucionais que se estabelecem e gerenciam as transações dentro e fora do sistema econômico. Essas relações apresentam uma substancial influência sobre o resultado do crescimento econômico, conforme assinala North (2018). Esse crescimento, quando bem-sucedido, é a narrativa do desenvolvimento de instituições⁷³, cada vez mais intrincadas, que viabilizam relações cooperativas de trocas. (NORTH, 2018). Nesse sentido, todo o contexto apresentado na constituição do Banco do Povo foi resultado ou acabou constituindo um sistema de governança, quero dizer, um arranjo político, administrativo, social, legal e econômico. Nessa

⁷³ Douglas North (2018) define instituições como “as regras do jogo” ou melhor, como as restrições impostas pelos seres humanos sobre si mesmos, como resultado da construção e das escolhas dos indivíduos, sendo essas exógenas ao processo histórico.

perspectiva, pude corroborar os depoimentos realizados pelo entrevistado ROO_1, quando relata que o trabalho em conjunto com o Banco do Povo possibilitou interação muito maior entre a organização que ele representa e os demais participantes da rede, proporcionando agilidade na solução de problemas não relacionados ao Banco do Povo; e o depoimento de FOI_2, que me relatou representar o Banco do Povo muito além da indicação de novos clientes ou de uma “espécie de assessoria” aos nossos clientes, mas um elo entre os diversos segmentos da economia da região.

A partir dos atores, da governança e da visível metodologia de condução policêntrica, a implementação do Programa Gaúcho de Microcrédito não foi uma preocupação circunscrita ao Executivo Estadual, mas estava estabelecida nas organizações públicas e privadas que compunham a rede do PGM, conforme evidenciava o Decreto que instituiu o PGM, no seu Artigo 1.º “Fica instituído o Programa Gaúcho de Microcrédito, no âmbito da Secretaria de Economia Solidária e Apoio à Micro e Pequena Empresa – Sesampe, com a finalidade de fomentar e consolidar a Rede de Microcrédito do Estado do Rio Grande do Sul [...]”. (RIO GRANDE DO SUL, 2011, p. 2-3). Dessa forma, integrou os interesses sociopolíticos desses atores, mobilizando recursos e distribuindo entre eles a competência da tomada de decisão, de reformulação e implementação, para constituir conjuntamente por meio da divisão do trabalho o Programa.

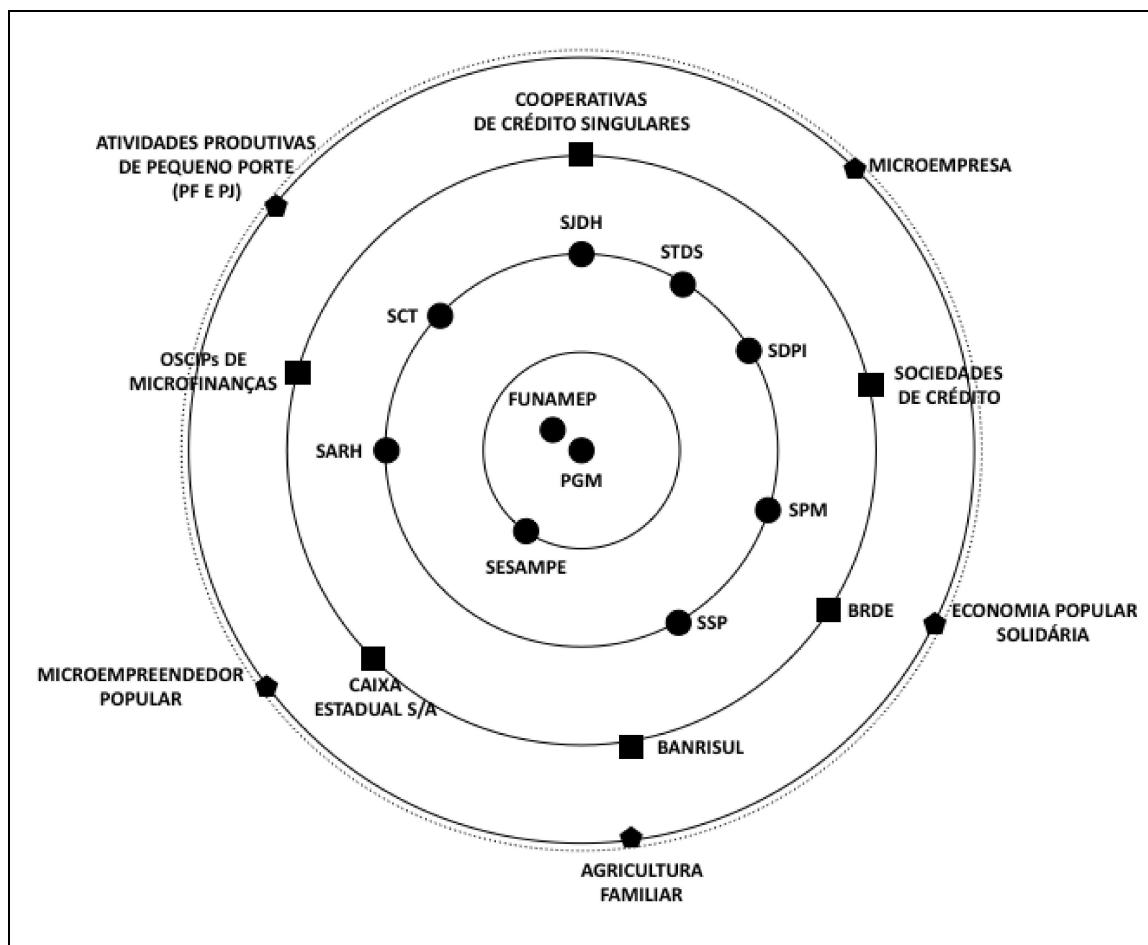
De acordo com Schneider (2005), os conceitos de redes e de governança são contemporâneos. Surgiram na década de 1970, ganharam novos significados nas décadas de 1980 e 1990, e passaram a evidenciar as relações, as transformações do Estado e suas correspondências sociais. Os conceitos assinalam que “a solução de problemas políticos modernos e relevantes, por meio de políticas públicas, somente é possível com bases em novas estruturas”. (SCHNEIDER, 2005, p. 29). Sob esse ponto de vista, a entrevista com FOO_5, corrobora quando indago qual seria o aspecto mais relevante que o Banco do Povo apresenta:

“[...] é a grande novidade, uma proposta de política pública com outra configuração, com a participação das entidades não só na realização das ações quando demandadas, mas no diálogo com os demais atores sociais. Poucos se deram conta, já passaram três prefeitos, mas o que SBP_1 e os demais funcionários estão fazendo lá, o arranjo, as relações que eles construíram, essa rede toda, será responsável por muitos bons resultados, e o que é mais importante, resultados não só econômicos”.

Retornando a Schneider (2005), defende o autor que as redes de políticas públicas constituem um novo formato de governança política. Elas, quando criadas em função das políticas públicas, refletem as relações modificadas entre sociedade e Estado, e apresentam-se como os novos modelos contemporâneos de governança política. Isso é perceptível quando analisamos a estrutura proposta pelo PGM, e torna-se mais visível na implementada em Santa Cruz do Sul, mesmo que nem sempre se tenha claros os níveis ou hierarquias dessa rede, os diversos atores que colaboraram no processo de construção e implementação do Programa. Isso se enquadra, segundo o autor, na perspectiva de estruturação das políticas públicas em democracias modernas, pois apresentam: a) interação de múltiplos atores retirando do Estado o papel de ator singular; b) integração de atores públicos e privados dos diversos setores sociais, inclusive da esfera estatal; c) constituição de vínculos diretos e indiretos duradouros que permeia o conceito de rede; d) compreensão da diferença de poder e influência que se dá além dos vínculos políticos-institucionais, mas também por vínculos informais (comunicação, interação e intercâmbio). Para evidenciar esse último item, transcrevo as palavras de SPR_5 ao citar o Banco do Povo como uma instituição que *“mais do que o microcrédito, ajuda a melhorar a relação das empresas com a prefeitura e com a forma de atender e fazer a política de desenvolvimento no município, aprendemos muito com o SBP_1 e SBP_2, são um exemplo”*. Também registro o depoimento de FOI_1, quando revela que, a partir das relações com o Banco do Povo:

“[...] quando SBP_1 nos procurou e propôs a parceria não acreditamos muito que fosse possível uma relação tão próxima e com bons resultados como estamos presenciando, e o que é melhor, sem meter a política partidária no meio. Não somente na aproximação dos empresários e na disponibilização de crédito, mas também na disseminação do espírito cooperativo, do trabalho com as outras secretarias e com todos os setores produtivos da região. Hoje, seguidamente damos palestras e entrevistas juntos e estamos cada vez mais afinados”.

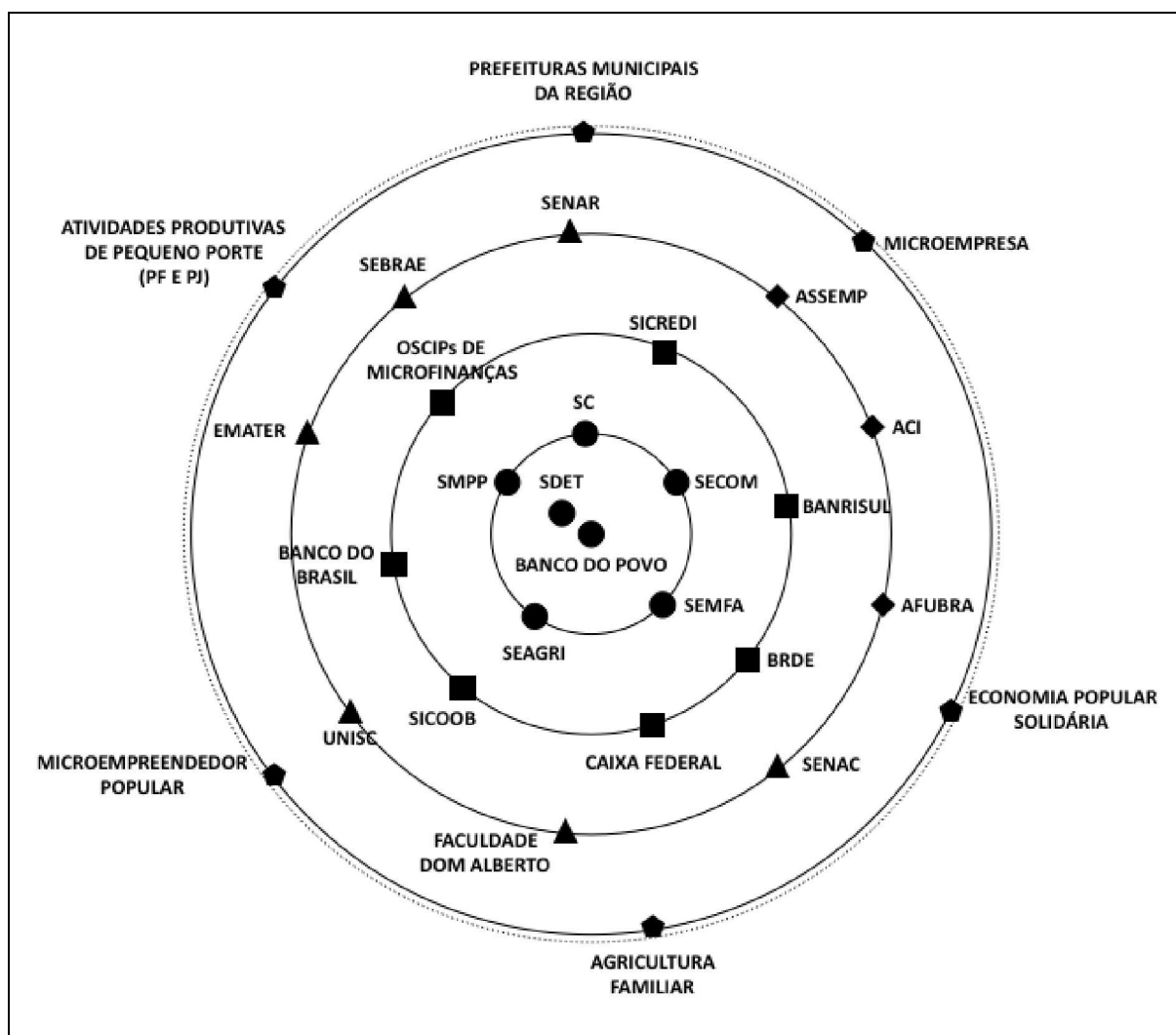
Figura 5 - Organizações integrantes do Programa Gaúcho de Microcrédito (PGM)



Fonte: Desenvolvida pelo autor com base em RIO GRANDE DO SUL, 2011.

Podemos observar que o decreto do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, por meio da divisão do trabalho, propôs a permuta com os atores e agentes sociais, que poderiam influenciar de maneira direta ou indireta, a constituição do PGM. Mas, efetivamente, quem realmente operacionalizou o Programa Gaúcho de Microcrédito foi o Banrisul e a Sesampe, junto com as instituições de microcrédito, a Cresol e as prefeituras municipais credenciadas.

Figura 6 - Organizações integrantes do Banco do Povo da Prefeitura de Santa Cruz do Sul



Fonte: Desenvolvida pelo autor.

A Figura 6 apresenta a rede criada pela Prefeitura Municipal de Santa Cruz do Sul por meio do Banco do Povo. Pode perceber claramente, uma outra lógica interna no envolvimento de vários atores, muitos deles não relacionados no Decreto que implementa o PGM, buscando outra racionalidade quanto aos arranjos institucionais com foco na competência de ação. São organizações que cooperam em diferentes níveis e, conseqüentemente, oportunizam aos produtores e empresários dos municípios da região uma alternativa às suas necessidades de crédito, medida essa singular no âmbito do PGM cujo desejo incentivou a implementação dessa política nos municípios do RS, aparentemente, no microcrédito brasileiro.

Dessa forma e, considerando as proposições de Stoker (1998), é possível reconhecer o nível de governança exercido pelo Banco do Povo, de Santa Cruz do

Sul, pela rede formada sob a coordenação do Banco do Povo, pelo grau com que interage o conjunto de atores e de instituições que ingressaram na ação pública a partir do convite do governo local e que essa interação extrapola a relação direta Banco do Povo, de Santa Cruz do Sul. Para ROO_1, no Banco do Povo, tanto os funcionários públicos quanto os das Oscips, que nele exercem suas atividades, extrapolam os limites burocráticos das organizações, desenvolvem a política pública pois acreditam no seu resultado socioeconômico. Isso se dá, segundo SPR_2, por acreditarem que *“o microcrédito orientado gera desenvolvimento, possibilita a melhoria do bem-estar e a dignidade das pessoas e cada um dos parceiros cumpre o seu papel”*. Para REM_02, um dos motivos do sucesso e da longevidade do Banco do Povo *“é a sua rede, onde cada instituição presente na ação, dentro das suas atividades e com as suas expertises, operam de forma autônoma, livre e espontânea, pois sabem que as pequenas contribuições somadas têm um resultado muito maior”*.

Como exemplo disso, cito uma das ações exercidas em conjunto que consiste em levar o crédito para os alunos dos cursos profissionalizantes de escolas técnicas, como o Senai e o Senac ou dos cursos de formação de meio ano, disponibilizados pela Unisc ou pela Dom Alberto, pois *“quem tem conhecimento em uma área, precisa de crédito para investir, e quem precisa de crédito para investir, também precisa de conhecimento”*. (SPB_1).

Além das considerações de Stoker (1998), o funcionamento do sistema de Governança que se constituiu para o Banco do Povo, da Prefeitura Municipal de Santa Cruz do Sul, pode ser avaliado segundo o referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública (BRASIL, 2014), descritos no Quadro 12:

Quadro 12 - Avaliação do Banco do Povo quanto às diretrizes para a governança

Diretriz	Adequação (sim/não)
O foco do propósito da política foi em resultados para cidadãos e usuários dos serviços?	Sim
Foram realizados, efetivamente, as funções e os papéis definidos?	Sim
As decisões foram embasadas em informações de qualidade?	Sim
Existiu o gerenciamento de riscos? Como?	Sim

Desenvolveram a capacidade e a eficácia do corpo diretivo das organizações?	Sim
Prestaram contas e envolveram, efetivamente, as partes interessadas?	Sim
Tinham clareza acerca do propósito da organização, bem como dos resultados esperados para cidadãos e usuários dos serviços?	Sim
Certificaram-se que os usuários recebem um serviço de alta qualidade?	Sim
Certificaram-se que os contribuintes recebem algo de valor em troca dos aportes financeiros providos?	Sim
Definiram claramente as funções das organizações e as responsabilidades da alta administração e dos gestores, certificando-se de seu cumprimento?	Sim
Foram claros sobre as relações entre os membros da alta administração e a sociedade?	Sim
Foram rigorosos e transparentes sobre a forma como as decisões eram tomadas?	Sim
Existiam, e usaram, estruturas de aconselhamento, apoio e informação de boa qualidade?	Sim
Certificaram-se de que um sistema eficaz de gestão de risco estivesse em operação?	Sim
Certificaram-se de que os agentes (comissionados ou eleitos) tinham as habilidades, o conhecimento e a experiência necessários para um bom desempenho?	Sim
Desenvolveram a capacidade de pessoas com responsabilidades de governo e avaliaram o seu desempenho, como indivíduos e como grupo?	Sim
Equilibraram, na composição do corpo diretivo do Banco do Povo, a continuidade e renovação?	Sim
Compreenderam as relações formais e informais de prestação de contas?	Sim
Tomaram ações ativas e planejadas para dialogar com e prestar contas à sociedade, bem como engajar, efetivamente, organizações parceiras e partes interessadas.	Sim
Tomaram ações ativas e planejadas de responsabilização dos agentes?	Sim
Garantiram que a alta administração se comporte de maneira exemplar, promovendo, sustentando e garantindo a efetividade da governança?	Sim
Colocaram em prática os valores organizacionais?	Sim

Fonte: Desenvolvida pelo autor com base em Brasil, 2014.

Observo, quanto as suas diretrizes, utilizando o referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública, após discutir seus itens com os funcionários do Banco do Povo, que o sistema constituído já apresenta um alto grau de Governança. Igualmente, identifico outras materialidades que caracterizam a consolidação dessa governança:

- a) a incorporação pela Prefeitura de Santa Cruz do Sul do Programa Gaúcho de Microcrédito como uma política locorregional de geração de trabalho e renda e desenvolvimento, habilitando espaços de ação autônoma dos atores na busca de melhores resultados, como indicam Lascoumes e Le Galès (2012a). (SANTA CRUZ DO SUL, 2011, 2014c; 2014d; 2015; REM_2; FBP_1; FBP_2; SPR_3; SPR_5; FOI_2);
- b) apresentou uma grande integração do PGM com outras políticas complementares criadas pela gestão municipal, por exemplo, para o setor primário: o fomento à diversificação produtiva; a criação do Fundo Municipal da Agricultura, com o objetivo de prestar apoio ao projetos, obras e serviços necessários às propriedades rurais; o incentivo à criação de agroindústrias; capacitação dos produtores; disponibilização de médicos veterinários; disponibilização de inseminação artificial de animais para melhoria genética e ampliação da produção; financiamento de compra de matrizes; correção do solo; levantamento técnicos de áreas para produção considerando as condições zootécnicas; distribuição de sementes e mudas; indicação de espécies; criação de feiras de produtores; estruturação de uma agroindústria para abate de pescado; criação de cooperativas de produção; criação de uma agroindústria municipal para processamento de aipim e verduras, tubérculos e legumes minimamente processados, que será administrada por uma cooperativa regional de alimentos da agricultura familiar (Coopersanta), para que possam acessar, entre outras possibilidade de transação, os mercados regionais, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) e Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). No setor secundário, para os empreendedores que almejam constituir suas empresas, existe, por exemplo, o programa Berçário Municipal Industrial, com espaço para abrigar até quarenta novas empresas, por cinco anos. (SANTA CRUZ DO SUL, 1996, 2001, 2014a, 2014b, 2014c, 2014d, 2016, 2017a, SOUZA, 2018; SBP_1; SBP_2);

- c) estabeleceu parcerias com outras organizações para atendimento e capacitação técnica e para gestão aos empreendedores. (SANTA CRUZ DO SUL, 2016, 2017b; FOI_1; FOI_2; SPR_2; SPR_3; SPR_4);
- d) facilitou o relacionamento dos empreendedores com a Incubadora Tecnológica da Universidade de Santa Cruz do Sul. (SANTA CRUZ, 2015; SBP_1; FOO_6);
- e) possibilitou para os pequenos empreendedores, independentemente do segmento ou da condição de formalização, para orientação e acompanhamento da aplicação dos recursos pelos agentes de crédito que trabalham no Banco do Povo. (SANTA CRUZ DO SUL, 2011; SBP_1);
- f) disponibilizou funcionários públicos capacitados para assessorar os empreendedores em relação à formatação do modelo e plano de negócios e processos de gestão. (SANTA CRUZ DO SUL, 2011; FOI_1, FOI_2; ROO_1; ROO_4; ROO_5; SPR_1; SPR_2; SPR_4; SPR_5);
- g) buscou alternativas para continuar atendendo aos empreendedores após o final do convênio entre o Banrisul e o Programa Gaúcho de Microcrédito. (SANTA CRUZ DO SUL, 2017c; REM_1; REM_2; SBP_1; SBP_2);
- h) estendeu as dependências do Banco do Povo para fazer operações de crédito aos empreendedores dos municípios da região. (NASCIMENTO, 2018, SBP_1; SBP_2; SBP_3; SBP_4; FOI_1, FOI_2; SPR_1; SPR_2; SPR_3; SPR_4; SPR_5);
- i) auxiliou na implementação de programas de microcrédito nos municípios da região. (NASCIMENTO, 2018, REM_2; SBP_1; SPB_2; SPR_1; SPR_2; SPR_3; SPR_4; SPR_5).

Com base nas evidências decorrentes da pesquisa com os servidores do Banco do Povo e de outras secretarias da Prefeitura de Santa Cruz do Sul, além dos servidores dos municípios da região e dos representantes de organizações que compõem a rede do Banco do Povo, e ainda dos funcionários de outras instituições financeiras que atendem as demandas oriundas do Banco, foi possível evidenciar a existência de uma interação horizontal de uma série de atores além dos que representam o Estado, nesse processo de gestão de atores, de instituições e grupos sociais. (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a). Consegui identificar e compreender a dinâmica local, os critérios de definição da agenda e os procedimentos de

operacionalização dessa política social, conforme indica Gomes (2010). Percebi também a adaptação empírica do executivo municipal e a coordenação de um sistema local, conforme conceito de governança em Pierre (2000); e o direcionamento indireto à sociedade para alcançar objetivos comuns, atividade primária da governança, segundo Pierre e Peters (2000).

Resgatando o problema de pesquisa que orientou o presente estudo, cabe destacar a reconfiguração da ação pública de microcrédito no município de Santa Cruz do Sul, por intermédio do Banco do Povo e da rede constituída a partir de sua interlocução com entidades governamentais e não governamentais, organizações privadas e sociedade civil que, coletivamente, pincelaram novos matizes ao microcrédito na região. O modelo concebido por esses atores distanciou-se da replicação de formulações tradicionais de crédito, assim como de lógicas administrativas hierarquizadas e estadocentradas. De fato, a instrumentação da ação pública desenvolveu-se sob uma nova perspectiva de governança e governabilidade, marcada pela despartidarização e pelo policentrismo. O ente público é diferenciado, uma figura elíptica de agências, organizações e representações sociais, num *continuum* de negociações entre os atores implicados na ação política, cada vez mais numerosos e diversificados.

A articulação do modelo/estrutura do Banco do Povo, associada ao delineamento de estratégias de mobilização sistêmica dos empreendedores e de abordagem/fluxo metodológico, bem como a legitimação de estrutura normativa/jurídica para o regramento, negociação e resolução de conflitos constituíram atributos essenciais para que a instituição cumprisse seus objetivos de inclusão creditícia e social, sopesadas todas as dificuldades enfrentadas (escassez de recursos, limitação de pessoas, conjuntura socioeconômica).

Todavia, o empreendedor da causa (no caso o coordenador do Banco do Povo), ator dotado de legitimidade institucional que liderou (e lidera) a teia social estabelecida em favor dos interesses coletivos, assumindo o papel de conexão entre problemas/demandas, políticas públicas e atividade política, constituiu-se em “nó” da referida teia, vínculo da concertação e consolidação da ação pública. Sua ação deu-se em espaço autônomo (ação discricionária) para modelar o Banco do Povo e conceber políticas singulares (regionais) para atingir melhores resultados. Assumiu a tarefa de mobilização dos diferentes públicos, elaboração e apresentação de estudos e relatórios, articulação de redes de apoio, mediação e resolução de conflitos e,

especialmente, acompanhamento da concepção, implementação e resultados da ação pública. Tal natureza e características consagram-no como elemento essencial ao sucesso da ação pública, conforme os autores de referência.

Os efeitos visualizados no estudo, decorrentes de tais instrumentos, vão desde o engajamento de atores heterogêneos em causas comuns ao traçado de táticas a serem trabalhadas cooperativamente. Entendo que a simetria das informações constitui um outro efeito derivado dos instrumentos da ação pública utilizados pelo Banco do Povo, gerando uma relação transparente e equânime entre empreendedor/burocrata de rua.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As intersecções de minha trajetória pessoal e profissional aproximaram-me do objeto de estudo da presente pesquisa, movido pela conciliação de valores irrenunciáveis em favor da promoção da inclusão social e financeira, e em busca de conhecimentos para o desempenho cotidiano das atribuições de um agente de políticas públicas. Nessa conjuntura, a reflexão acerca dos elementos de ação pública articulados pelo Banco do Povo da Prefeitura Municipal de Santa Cruz do Sul (atores, representações, instituições, processos e resultados) sob a óptica dos burocratas de rua (agentes públicos de “chão de fábrica”) constituiu meu fio condutor no aprofundamento da Sociologia da Ação Pública.

De início, a observação empírica exploratória já deu pistas de comportamentos discricionários não previstos em lei: a) aprofundamento de estudos para a estruturação do Banco do Povo (cases nacionais e internacionais); b) flexibilização dos horários de atendimento ao empreendedor e mudança da metodologia de trabalho com vistas a melhor atender às necessidades e especificidades do empreendedor; c) ampliação do portfólio de produtos/serviços ofertados em parceria com outras instituições financeiras, objetivando o atendimento de públicos não enquadráveis no microcrédito; d) regionalização da atuação (abrangência atual de dez municípios); e) representatividade do Banco do Povo em diversos conselhos/entidades com o propósito de promover articulações e ampliar a rede de atores implicados com o microcrédito; f) articulações sucessivas para a captação de recursos financeiros por meio de arranjos institucionais público-privados (com Oscips); g) instituição de programa de formação gerencial e produtiva dos empreendedores conexo aos demais atores da rede locorregional; h) instituição de convênios para aferir escala operacional ao Banco do Povo (frente ao número reduzido de colaboradores).

No adensamento do estudo, tais achados foram confirmados nas entrevistas com o conjunto de agentes responsáveis pela entrega direta de políticas e serviços públicos aos cidadãos, bem como nos documentos analisados. A cada fala, observei a personificação da política e a relevância da atuação de tais atores, em rede, para os resultados obtidos, corroborando a teoria estudada. Diante do exposto, posso afirmar que os servidores do Banco do Povo, em especial, também se constituíram em formuladores da política de microcrédito, uma vez que suas ações, efetivamente,

tornaram-se (e viabilizaram) a referida política, quer seja, tais agentes deram forma à política que implementaram.

No que tange aos instrumentos da ação pública (ou instituições), utilizados pelo Banco do Povo, as entrevistas evidenciaram: a) estratégia singular na abordagem dos empreendedores, em especial na metodologia de atendimento; b) forma de gestão horizontalizada e governança multioral da ação pública (municípios/secretarias, agentes de organizações não governamentais e setor privado); c) recursos tecnológicos: sistema de gerenciamento de processos burocráticos e de relacionamento com os empreendedores; d) estruturas normativas e mecanismos de regulação econômica e social, bem como fluxos e processos estabelecidos e consolidados; e) incentivos econômicos por meio de taxas de juros, prazos de carência, agregação de valor aos produtos/serviços, estruturas de incubação e comercialização, entre outros; f) assistência financeira e gerencial mediante empréstimos e orientação ao crédito. Tais instrumentos constituem as normas, os quadros de ação da política em estudo, cujos efeitos traduziram-se na *performance* apresentada nas Tabelas 10, 11, 12, 13, 14, 15 e 16.

No tocante às representações, a experiência do Banco do Povo destaca uma concepção de gestão sustentada pela participação intensa da sociedade civil organizada nas diversas etapas da ação pública, tratando-se da concepção de gestão social. A gestão social pressupõe o diálogo permanente nos processos constituintes da ação pública e, rompendo com a instrumentalidade das políticas, constrói-se mediante uma racionalidade comunicativa a partir da escuta coletiva de diferentes representações sociais que viabiliza, simultaneamente, um processo de cidadania deliberativa. Nesse contexto, a gestão da ação pública estabelece-se a partir de um sistema negociado. Verifiquei, considerando a pluralidade histórica e representativa dos atores e instituições integrantes da rede do Banco do Povo, que tal construção deu-se, especialmente, a partir das relações intra (Prefeitura de Santa Cruz do Sul) e interinstitucionais estabelecidas pelo coordenador da instituição estudada, orientadas pelas necessidades de atender às demandas apresentadas pelos empreendedores a partir da modelagem de soluções coletivas.

Em relação aos processos, a hibridização institucional verificada no contexto de atuação do Banco do Povo envolveu municípios, agentes de organizações não governamentais e setor privado, com valores, objetivos e interesses potencialmente divergentes e controversos (quando não conflitantes e concorrenciais entre si). Na

prática, conforme descrito, observei a configuração de uma governança multiatorial operando no contexto da ação pública, com funções e papéis delimitados na divulgação, no atendimento, na capacitação e na busca de alternativas para os empreendedores, por intermédio da modelagem de soluções conjuntas seja na política de microcrédito, na participação em eventos, seja em outras ações complementares.

A interação entre os atores extrapolou a relação direta com Banco do Povo de Santa Cruz do Sul, observando-se uma sinergia de vínculos recíprocos que contribuiu para o desenvolvimento de uma política mais direcionada para a realidade. Em meu percurso investigativo, constatei a heterogeneidade dos atores atuando em interdependência mútua e circular, rompendo com visões lineares e verticais dos processos de governo, o que corroborou minha compreensão de que os componentes desse sistema político não podem ser analisados isoladamente, visto que a ação de cada interveniente só pode ser adequadamente percebida e avaliada quando inserida no todo. Cabe destacar, ainda, a integração da política de microcrédito com outras políticas complementares criadas pelas gestões municipais, o que em muito contribuiu com a consolidação dos empreendimentos.

Considerando que a presente tese teve como objetivo geral descrever e analisar a implementação do Programa Gaúcho de Microcrédito (PGM) a partir dos elementos de ação pública articulados pelo Banco do Povo da Prefeitura Municipal de Santa Cruz do Sul, cabe-me referenciar as dificuldades/barreiras enfrentadas pela instituição em estudo para a consecução da sua missão de proporcionar, por intermédio do microcrédito, a democratização o acesso ao crédito e, desenvolver os pequenos negócios de Santa Cruz do Sul e da região. Segundo os relatos de SBP_1 e SBP_2, somente 26% das solicitações de crédito que são registradas no Banco do Povo acabam sendo efetivadas. Os motivos dos indeferimentos são, em quase sua maioria: falta de avalista, inscrição do proprietário nos sistemas de proteção ao crédito, inviabilidade econômico-financeira da proposta de aplicação dos recursos, falta de experiência do proponente em relação ao projeto a ser financiado, condição de insolvência do negócio.

Outro ponto importante a ressaltar, enfatizado por REM_1, REM_2, SPB_1, SBP_2 está na ausência de recursos financeiros da prefeitura municipal para constituir alternativas que possibilitem que a instituição de microcrédito parceira possa conceder o crédito por meio de uma política diferenciada, por exemplo: financiar a

implementação de negócios, o financiamento sem avalista, ou ainda, o financiamento de empreendimentos viáveis economicamente, mas que enfrentam dificuldades de cadastro negativo no ato da solicitação do crédito.

Tais alternativas poderiam ser constituídas por meio da formação de fundos municipais que garantissem um percentual da operação à instituição de microcrédito (SBP_1 e SBP_2), “mas nem sempre os recursos existem ou são direcionados para essa área” (SBP_1). Para avançar mais, pactuando com a instituição de microcrédito parceira o desenvolvimento de uma linha de microcrédito com aval solidário, que resolveria a questão da falta de aval, precisaria alterar o escopo de trabalho dos agentes de crédito, além de outras políticas públicas complementares às necessidades dos pequenos negócios que nem sempre são as prioridades dos governos. Com a deficiência orçamentária, ficamos “reféns” das linhas e regras dos bancos e instituições parceiras (REM_1). Para REM_1, uma política de acesso ao crédito “com capacidade de atender aos realmente mais pobres, necessariamente, não poderia obedecer a regras de mercado e isso só se consegue com políticas de Estado” (REM_1).

Nesse sentido, observando o objeto pelo qual o Banco do Povo foi estabelecido, embora tenha contribuído para a inclusão financeira de empreendedores sem acesso ao crédito tradicional (conforme consta no Capítulo 5, Seção 5.5.2, Tabela 17 - Dados Gerais do Banco do Povo de Santa Cruz do Sul) e auxiliado na sustentabilidade dos negócios financiados, a referida política permanece de difícil acesso àquelas populações que habitam as áreas mais carentes dos municípios atendidos. Não interferindo, portanto, de forma mais efetiva, na relação direta entre a exclusão financeira e a exclusão social.

Concluo, a partir do estudado, que as diferenças nos resultados das ações refletem as diferenças de orquestração dos processos na ação pública (articulação de atores, representações e instituições). Fato que é evidenciado pela *performance* do Banco do Povo em relação ao desempenho do PGM e das demais instituições de microcrédito que operaram na região no período estudado (vide tabelas-síntese comparativas). Sopesado seu desempenho econômico, destaco seu valor social no que se refere à redução das assimetrias de informação e de democratização do crédito, à capacitação técnico-gerencial dos empreendedores da região, às possibilidades de geração de inovação em parceria com universidades locais, às

oportunidades de acesso ao mercado e/ou outras formas de transações, à ampliação do capital social por meio da consolidação de redes locais regionais.

Em relação à minha incursão investigativa, entendo que meus objetivos foram alcançados, ponderadas as dificuldades advindas da pandemia do Covid-19 nesta reta final, as consequentes dificuldades na realização das entrevistas *in loco* como inicialmente previsto, e a continuidade da observação participante. Em relação às limitações do estudo, no que concerne ao método de pesquisa qualitativa, com procedimento analítico fundamentado em análise temática, por mais que eu tenha tido acesso a diversas fontes de evidência para elaborar o presente estudo de caso e ainda comparado tais evidências com as entrevistas realizadas, as análises aqui apresentadas ainda estão sujeitas ao viés interpretativo.

Os resultados aqui apresentados contribuíram para elucidar meu problema de pesquisa e objeto de análise. Mas ao longo do desenvolvimento do estudo, novos questionamentos foram surgindo e constituem sugestões para propostas de futuras pesquisas: a) a sustentabilidade dos negócios apoiados pela política a partir do trabalho em rede; b) a construção de um modelo de ação pública regional de apoio aos micro e pequenos negócios baseada no modelo sistêmico de atendimento aos empreendedores; c) quais as principais dificuldades dos municípios em constituírem programas de microcrédito que ampliem o acesso para a base da pirâmide.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo (Org.). **Laços financeiros na luta contra a pobreza**. São Paulo: Annablume, 2004.

ABREU, Thinally Ribeiro. **As políticas sociais no neoliberalismo: expressões da luta de classes**. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2017/pdfs/eixo3/aspolicassociaisnoneoliberalismoexpressoesdalutadeclasses.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2019.

AMORIM, Simone; BOULLOSA, Rosana de Freitas. **O estudo dos instrumentos de políticas públicas: uma agenda em aberto para experiências de migração de escala**. 2013. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/15446/o-estudo-dos-instrumentos-de-politicas-publicas--uma-agenda-em-aberto-para-experiencias-de-migracao-de-escala/i/pt-br>. Acesso em: 13 jan. 2020.

ARENDDT, Hannah. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2016.

ARKEL, Van Henk (Org.). **Onde está o dinheiro?** Porto Alegre: Da Casa, 2002. Disponível em: <http://www.ces.uc.pt/ficheiros2/files/Yves%20Cabannes%201%20Onde%20esta%20o%20dinheiro.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2017.

ALVES, Wagner. **Microcrédito no Brasil: capital, trabalho e o ambiente**. FIPE, 2010. http://www.fipe.org.br/publicacoes/downloads/bif/2010/6_51-56-vag.pdf. Acesso em: 2 mar. 2015.

AMBROZIO, Antonio Marcos Pinto. **Microfinanças: alcance versus sustentabilidade**. BNDES, Visão do Desenvolvimento. n. 67, 2009. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/visao/visao_67.pdf. Acesso em: 26 jul. 2017.

ANTUNES, Ricardo. **Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. São Paulo: Boitempo, 2000.

ARRETCHE, Marta. Introdução. In: MARQUES, Eduardo (Org.). **Redes sociais no Brasil: sociabilidade, organizações civis e políticas públicas**. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2012.

ASSEMP. **Associação de entidades empresariais de Santa Cruz do Sul**. 2020. Disponível em: <https://assemppscs.com.br/assempp/>. Acesso em: 12 jul. 2020.

ATTÍLIO, Luccas Assis. Os riscos da financeirização do microcrédito. **Teoria e Evidência Econômica**. a. 22, n. 47, 2016.

AMVARP, Associação dos Municípios do Vale do Rio Pardo. **Quem somos**. Disponível em: <https://www.amvarp.org.br/quem-somos>. Acesso em: 31 jul. 2020.

BAIOTO, Carlos Daniel; LUZ, Renato da. **Santa Cruz do Sul**. Porto Alegre: Martins Livreiro, 1998.

BANCO CENTRAL DO BRASIL – BACEN. **História do cooperativismo de crédito no Brasil**. Brasília, 2004. Disponível em http://www.ineparcred.com.br/cartilha_cooperativas_credito.pdf. Acesso em: 18 mar. 2016.

BANCO CENTRAL DO BRASIL – BACEN. **Aperfeiçoamento do marco regulatório busca fortalecer o microcrédito no Brasil**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/354/noticia>. Acesso em: 12 jan. 2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL – BACEN. **Introdução ao microcrédito**. Brasília: Conselho da Comunidade Solidária, 2001. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/htms/public/microcredito/microcredito.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2017.

BANCO CENTRAL DO BRASIL – BACEN. **Resolução 1.647**. Dispõe sobre a autorização aos bancos múltiplos, bancos comerciais, bancos de investimento, bancos de desenvolvimento, caixas econômicas, sociedades de crédito, financiamento e investimento, sociedades de crédito imobiliário, associações de poupança e empréstimo e as sociedades de arrendamento mercantil a receberem depósitos interfinanceiros. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/41842/Res_1647_v1_O.pdf. Acesso em: 3 fev. 2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL – BACEN. **Resolução 2.655**. Dispõe sobre a aplicação de recursos do Fundo de Participação PIS-PASEP. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/45023/Res_2655_v1_O.pdf. Acesso em: 4 jan. 2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL – BACEN. **Resolução 2844**. Dispõe sobre limites de exposição por cliente. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/47122/Res_2844_v1_O.pdf. Acesso em: 6 de fev. 2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL – BACEN. **Resolução n. 3109**. Dispõe da realização de operações de microfinanças destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores, 2005. Disponível em: https://www.normasbrasil.com.br/norma/resolucao-3109-2003_98546.html. Acesso em: 10 dez. 2019.

BANCO CENTRAL DO BRASIL – BACEN. **Resolução n. 3.128**. Altera a Resolução 3.109, de 2003, que dispõe sobre a realização de operações de microfinanças destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/46536/Res_3128_v1_O.pdf. Acesso em: 12 dez. 2019.

BANCO CENTRAL DO BRASIL – BACEN. **Resolução n. 3.212**. Altera a Resolução 3.109, de 2003, que dispõe sobre a realização de operações de microfinanças destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/46378/Res_3212_v1_O.pdf. Acesso em: 14 dez. 2019.

BANCO CENTRAL DO BRASIL – BACEN. **Resolução n. 3.229.** Faculta às instituições financeiras o repasse de recursos a sociedades de crédito ao microempreendedor para realização de operações de microcrédito produtivo orientado, bem como a aquisição de operações da espécie. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/46352/Res_3229_v1_O.pdf. Acesso em: 14 dez. 2019.

BANCO CENTRAL DO BRASIL – BACEN. **Resolução n. 3.310.** Dispõe acerca da realização de operações de microcrédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/48377/Res_3310_v1_O.pdf. Acesso em: 16 dez. 2019.

BANCO CENTRAL DO BRASIL – BACEN. **Resolução n. 3.321.** Dispõe sobre a constituição, a autorização para funcionamento, o funcionamento, alterações estatutárias e o cancelamento de autorização de cooperativa de crédito e sobre a realização de auditoria externa em cooperativa singular de crédito. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/48353/Res_3321_v1_O.pdf. Acesso em: 22 dez. 2019.

BANCO CENTRAL DO BRASIL – BACEN. **Resolução n. 3.399.** Dispõe sobre a captação e a realização de depósitos interfinanceiros. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/48216/Res_3399_v1_O.pdf. Acesso em: 28 dez. 2019.

BANCO CENTRAL DO BRASIL – BACEN. **Resolução n. 3.422.** Dispõe acerca da realização de operações de microcrédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/48175/Res_3422_v1_O.pdf. Acesso em: 11 dez. 2019.

BANCO CENTRAL DO BRASIL – BACEN. **Resolução n. 3.567.** Dispõe sobre a constituição e o funcionamento de sociedades de crédito ao microempreendedor e à empresa de pequeno porte. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/47909/Res_3567_v1_O.pdf. Acesso em: 22 dez. 2019.

BANCO CENTRAL DO BRASIL – BACEN. **Resolução 3.706.** Dispõe sobre a concessão de financiamentos imobiliários, o direcionamento dos recursos captados em depósitos de poupança pelas entidades integrantes do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), a realização de operações de microcrédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores e altera a Resolução no 2.828, de 2001, que trata da constituição e do funcionamento de agências de fomento. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/47638/Res_3706_v1_O.pdf. Acesso em: 16 dez. 2019.

BANCO CENTRAL DO BRASIL – BACEN. **Resolução 4.000.** Altera e consolida as normas que dispõem sobre o direcionamento de depósitos à vista captados pelas instituições financeiras para operações de crédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores, 2011. Disponível em:

https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/49342/Res_4000_v4_P.pdf. Acesso em: 13 ago. 2017.

BANCO CENTRAL DO BRASIL – BACEN. **Resolução 4.050**. Dispõe sobre o cumprimento do direcionamento de depósitos à vista captados pelas instituições financeiras de que trata a Resolução no 4.000, de 25 de agosto de 2011, com operações de crédito para aquisição de bens e serviços de tecnologia assistiva destinados a pessoas com deficiência. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/49261/Res_4050_v1_O.pdf. Acesso em: 22 jan. 2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL – BACEN. **Resolução 4.152**. Disciplina as operações de microcrédito por parte das instituições que especifica. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/49086/Res_4152_v1_O.pdf. Acesso em: 15 jan. 2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL – BACEN. **Resolução 4.153**. Altera a Resolução no 4.000, de 25 de agosto de 2011, que dispõe sobre a realização de operações de microcrédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/49085/Res_4153_v1_O.pdf. Acesso em: 18 jan. 2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL – BACEN. **Resolução 4.242**. Altera a Resolução no 4.000, de 25 de agosto de 2011, que dispõe sobre o direcionamento de depósitos à vista captados pelas instituições financeiras para operações de crédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/48913/Res_4242_v1_O.pdf. Acesso em: 18 jan. 2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL – BACEN. **Resolução 4.310**. Altera a resolução no 4.050, de 26 de janeiro de 2012, que dispõe sobre o cumprimento do direcionamento de depósitos à vista captados pelas instituições financeiras de que trata a Resolução no 4.000, de 25 de agosto de 2011, com operações de crédito para aquisição de bens e serviços de tecnologia assistiva destinados a pessoas com deficiência, e revoga a Resolução no 4.305, de 30 de janeiro de 2014. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/48776/Res_4310_v1_O.pdf. Acesso em: 3 jan. 2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL – BACEN. **Resolução 4.574**. Altera a Resolução no 4.000, de 25 de agosto de 2011, que dispõe sobre o direcionamento de depósitos à vista captados pelas instituições financeiras para operações de crédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/50381/Res_4574_v2_L.pdf. Acesso em: 11 jan. 2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL – BACEN. **Resolução 4.713**. Dispõe sobre as operações de microcrédito, inclusive as de microcrédito produtivo orientado, realizadas pelas instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, e sobre o direcionamento de recursos para essas

operações. Disponível em:
https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/50741/Res_4713_v1_O.pdf. Acesso em: 9 jan. 2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL – BACEN. **Selic**: dados diários (2020). Disponível em:
<https://www.bcb.gov.br/htms/SELIC/SELICdiarios.asp?frame=1>. Acesso em: 10 jul. 2020.

BANCO DA PROVIDÊNCIA. **Quem Somos**. Disponível em:
<https://www.bancodaprovidencia.org.br/quemsomos>. Acesso em: 3 jan. 2020.

BANRISUL - BANCO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Demonstrações financeiras 2005**. Disponível em: <http://www.banrisul.b.br/bob/data/balde05.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2019.

BANRISUL - BANCO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Demonstrações financeiras 2006**. Disponível em:
http://ri.banrisul.com.br/arquivos/Banrisul_Balan%20Semestral_Junho2006_Port.pdf. Acesso em: 12 abr. 2019.

BANRISUL - BANCO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Relatório do programa gaúcho de microcrédito**. Porto Alegre, 2017.

BANCO DO NORDESTE – BNB. **Programas de microfinanças do Banco do Nordeste**: Relatório 2017. Disponível em:
<https://www.bnb.gov.br/documents/165130/0/2017.RelatoriodeMicrofinancas.pdf/5f613893-ec86-e8b3-ac7f-dfb27793ad18>. Acesso em: 11 fev. 2018.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. **Informe BNDES**. Ano X, nº 99. Rio de Janeiro, 1996. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/5842/1/Informe%20BNDES%2C%20v.10%2C%20n.99%2C%20out.%201996.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2017.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. **Canal MPME**: solicite o seu financiamento. http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Programas_e_Fundos/Microcredito/index.html. Acesso em: 19 mar. 2017.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. **Microcrédito no Brasil**: histórico e legislação. Disponível em:
<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/conhecimento/noticias/noticia/microcredito-brasil>. Acesso em: 19 mar. 2017.

BASIX. Disponível em: <http://www.basix-consulting.com/index.php>. Acesso em: 7 nov. 2017.

BARONE, Francisco Marcelo; LIMA, Paulo Fernando; DANTAS, Valdi; REZENDE, Valéria. **Introdução ao microcrédito**. Brasília: Conselho da Comunidade Solidária, 2002. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/htms/public/microcredito/microcredito.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2017.

BARBOSA, Cristiane Garcia; TEIXEIRA, Marcelo Azevedo; DAMASCENO, Wellington Santos. **A experiência dos programas de microcrédito do Banco do Nordeste**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2012.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Trad. de Luiz Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARQUERO, Antônio Vazquez. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Trad. Ricardo Brinco. Porto Alegre: FEE, 2001.

BATEMAN, Milford. **Um outro olhar: entrevista**. Entrevista concedida a Jader Moraes. Revista Rumos. São Paulo, nov./dez. 2015. Disponível em: <http://abde.org.br/uploads/080120161129305428%2029%2030%2031%2032%2033%2034%2035%2036%2037%2038%20e%2039.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2016.

BATEMAN, Milford. O microcrédito é um engodo do neoliberalismo? Entrevista concedida a Carlos Drummond. **Revista Carta Capital**. São Paulo, 2 de jan. 2018: Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/economia/o-micro-crediteumengododoneoliberalismo>. Acesso em: 10 jan. 2018.

BATEMAN, Milford; CHANG, Ha-Joon. Microfinance and the illusion of development from Hubris to Nemesis in thirty years. **World Economic Review**. v.1, n. 1, p. 13-36, 2012. Disponível em: <http://wer.worldeconomicsassociation.org/files/WER-Vol1-No1-Article2-Bateman-and-Chang-v2.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2017.

BAUER, Martin; AARTS, Bas. A construção do corpus: um princípio para a coleta de dados. *In*: BAUER, Martin; GASKELL, George (Orgs.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Rio de Janeiro: Vozes, 2015.

BAUER, Martin; GEORGE, Gaskell; ALLUM, Nicholas. Qualidade, quantidade e interesses do conhecimento: evitando confusões. *In*: BAUER, Martin; GASKELL, George (Orgs.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Rio de Janeiro: Vozes, 2015.

BHATTA, Gambhir. **Post-NPM themes in public sector governance**. Working Paper N.17. State Service Commission, 2013. Disponível em: http://www.ssc.govt.nz/upload/downloadable_files/Post-NPM_Themes_In_Public_Sector_Governance.pdf. Acesso em: 20 jul. 2019.

BITTENCOURT, Gilson. **Microcrédito e microfinanças no governo Lula**. GTI de Microcrédito e Microfinanças. Ministério da Fazenda: Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.mobilizadores.org.br/wp-content/uploads/2014/05/texto-5363c7422c7e3.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2017.

BOULLOSA, Rosana. Por uma mirada ao revés nas políticas públicas: apresentação de um percurso de pesquisa. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM GESTÃO SOCIAL. Território em movimento: caminhos e descaminhos da gestão social e ambiental, 7., 2013, Belém. **Anais eletrônicos...** Belém: Universidade da Amazônia, 2013. Disponível em: www.anaisenapegs.com.br.

BRAGA, Márcio Bobik; TONETO JÚNIOR, Rudinei. Microcrédito: aspectos teóricos e experiências. *In: Revista Análise Econômica*. Porto Alegre, UFRGS, v. 18, n. 33, 2000.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. **Andando em boa companhia**: de Paulo Freire a Boaventura de Souza Santos na construção do conhecimento através da ciência, da pesquisa e da educação. Campinas, 2002. Disponível em: http://www.acervo.paulofreire.org:8080/jspui/bitstream/7891/4201/1/FPF_PTPF_01_0857.pdf . Acesso em: 21 jun. 2017.

BRASIL. **Lei n. 1.110**, de 25 de abril de 2005. Institui o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/lei/l11110.htm. Acesso em: 2 ago. 2017.

BRASIL. **Lei n. 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10194.htm. Acesso em: 2 fev. 2020.

BRASIL. **Lei n. 10.735**, de 11 de setembro 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. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10735.htm. Acesso em: 13 fev. 2020.

BRASIL. **Lei n. 11.524**, de 24 de setembro de 2007. Dispõe sobre a utilização de recursos das exigibilidades de aplicação em crédito rural oriundos da poupança rural e dos depósitos a vista para financiamentos destinados à liquidação de dívidas de produtores rurais ou suas cooperativas com fornecedores de insumos, relativas às safras 2004/2005 e 2005/2006; altera as Leis nos 11.076, de 30 de dezembro de 2004, e 11.322, de 13 de julho de 2006, 10.194, de 14 de fevereiro de 2001, 10.696, de 2 de julho de 2003, 7.827, de 27 de setembro de 1989, 8.427, de 27 de maio de 1992, 11.442, de 5 de janeiro de 2007, 11.488, de 15 de junho de 2007, 11.491, de 20 de junho de 2007, e a Medida Provisória no 2.199-14, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11524.htm. Acesso em: 11 fev. 2020.

BRASIL. **Lei n. 12.249**, de 11 de junho de 2010. Institui o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura da Indústria Petrolífera nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste – REPENEC; cria o Programa Um Computador por Aluno – PROUCA e institui o Regime Especial de Aquisição de Computadores para Uso Educacional – RECOMPE; prorroga benefícios fiscais; constitui fonte de recursos adicional aos agentes financeiros do Fundo da Marinha Mercante – FMM para financiamentos de projetos aprovados pelo Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante – CDFMM; institui o Regime Especial para a Indústria Aeronáutica Brasileira – RETAERO; dispõe sobre a Letra Financeira e o Certificado de Operações Estruturadas; ajusta o Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV;

altera as Leis nos 8.248, de 23 de outubro de 1991, 8.387, de 30 de dezembro de 1991, 11.196, de 21 de novembro de 2005, 10.865, de 30 de abril de 2004, 11.484, de 31 de maio de 2007, 11.488, de 15 de junho de 2007, 9.718, de 27 de novembro de 1998, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 11.948, de 16 de junho de 2009, 11.977, de 7 de julho de 2009, 11.326, de 24 de julho de 2006, 11.941, de 27 de maio de 2009, 5.615, de 13 de outubro de 1970, 9.126, de 10 de novembro de 1995, 11.110, de 25 de abril de 2005, 7.940, de 20 de dezembro de 1989, 9.469, de 10 de julho de 1997, 12.029, de 15 de setembro de 2009, 12.189, de 12 de janeiro de 2010, 11.442, de 5 de janeiro de 2007, 11.775, de 17 de setembro de 2008, os Decretos-Leis nos 9.295, de 27 de maio de 1946, 1.040, de 21 de outubro de 1969, e a Medida Provisória no 2.158-35, de 24 de agosto de 2001; revoga as Leis nos 7.944, de 20 de dezembro de 1989, 10.829, de 23 de dezembro de 2003, o Decreto-Lei no 423, de 21 de janeiro de 1969; revoga dispositivos das Leis nos 8.003, de 14 de março de 1990, 8.981, de 20 de janeiro de 1995, 5.025, de 10 de junho de 1966, 6.704, de 26 de outubro de 1979, 9.503, de 23 de setembro de 1997; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12249.htm. Acesso em: 14 fev. 2020.

BRASIL. **Lei n. 12.666**, de 14 de junho de 2012. Altera a Lei n. 11.110, de 25 de abril de 2005, para autorizar a União a conceder subvenção econômica, sob a forma de equalização de parte dos custos a que estão sujeitas as instituições financeiras para contratação e acompanhamento de operações de microcrédito produtivo orientado; autoriza a concessão de subvenção econômica, sob a modalidade de equalização de taxa de juros, nas operações de financiamento para a estocagem de álcool combustível; altera a Lei n. 10.453, de 13 de maio de 2002; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12666.htm. Acesso em: 13 jan. 2020.

BRASIL. **Lei n. 12.810**, de 15 de maio de 2013. Dispõe sobre o parcelamento de débitos com a Fazenda Nacional relativos às contribuições previdenciárias de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; altera as Leis n. 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.715, de 25 de novembro de 1998, 11.828, de 20 de novembro de 2008, 10.522, de 19 de julho de 2002, 10.222, de 9 de maio de 2001, 12.249, de 11 de junho de 2010, 11.110, de 25 de abril de 2005, 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 6.385, de 7 de dezembro de 1976, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e 9.514, de 20 de novembro de 1997; e revoga dispositivo da Lei nº 12.703, de 7 de agosto de 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12810.htm. Acesso em: 27 jan. 2020.

BRASIL. **Lei n. 13.636**, de 20 de março de 2018. Dispõe sobre o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO); e revoga dispositivos das Leis n. 11.110, de 25 de abril de 2005, e 10.735, de 11 de setembro de 2003.

BRASIL. **Medida Provisória n. 543**, de 24 de agosto de 2011. Altera a Lei n. 11.110, de 25 de abril de 2005, para autorizar a União a conceder a instituições financeiras subvenção econômica sob a forma de equalização de parte dos custos a que estão sujeitas, para contratação e acompanhamento de operações de microcrédito produtivo orientado. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Mpv/543.htm. Acesso em: 2 ago. 2017.

BRASIL. **Medida Provisória n. 554**, de 23 de dezembro de 2011. Altera a Lei n. 11.110, de 25 de abril de 2005, para autorizar a União a conceder subvenção econômica, sob a forma de equalização de parte dos custos a que estão sujeitas as instituições financeiras para contratação e acompanhamento de operações de microcrédito produtivo orientado e autoriza a concessão de subvenção econômica, sob a modalidade de equalização de taxa de juros, nas operações de financiamento para a estocagem de álcool combustível, e altera a Lei n. 10.453, de 13 de maio de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Mpv/554.htm. Acesso em: 14 jan. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória n. 802**, de 26 de setembro de 2017. Dispõe sobre o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=2&data=27/09/2017>. Acesso em: 12 dez. 2017.

BRASIL. **Medida Provisória n. 905**, de 11 de novembro de 2019. Institui o Contrato de Trabalho Verde e Amarelo, altera a legislação trabalhista, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv905.htm. Acesso em: 22 de jan. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 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 – PNMPO. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6607.htm. Acesso em: 12 jan. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUK EwjOqvChhKDgAhXUF7kGHf84AgAQFjAAegQICRAC&url=https%3A%2F%2Fportal.tcu.gov.br%2Fflumis%2Fportal%2Ffile%2FfileDownload.jsp%3FfileId%3D8A8182A14DDA8CE1014DDFC35CA83C74&usg=AOvVaw3WiuKSIM_tW0q3YqEAvYuN. Acesso em: 3 fev. 2019.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Centro de Referência de Assistência Social – Cras**. 2015a. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/unidades-de-atendimento/cras>. Acesso em: 7 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Centro de Referência Especializado de Assistência Social – Creas**. 2015b. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/unidades-de-atendimento/creas>. Acesso em: 7 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Índice de Gini da renda domiciliar per capita**. Datasus, 2019. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/ibge/censo/cnv/ginirs.def>. Acesso em: 28 out. 2019.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Em 2008, Microcrédito Produtivo Orientado atinge R\$ 1,8 bilhão**. 2016. Disponível em: http://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/Relatorio_2008.pdf. Acesso em: 23 jan. 2020.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **R\$ 1,1 bilhão de Microcrédito Produtivo Orientado em 2007**. 2016. Disponível em: http://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/Relatorio_2007.pdf. Acesso em: 23 jan. 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **O modelo estrutural de governança pública**. RERE: Revista eletrônica sobre a reforma do Estado. n.º. 10 junho/julho/agosto 2007. Disponível em: <<http://online.fliphtml5.com/fdns/zkrv/#p=11>>. Acesso em 12 jan. 2020.

BRUNO, Lúcia. Educação e desenvolvimento econômico no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**. v. 16. n. 48. set./dez. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbedu/v16n48/v16n48a02.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2020.

CACCIAMALI, Maria Cristina. As políticas ativas do mercado de trabalho no Mercosul. **Estudos Avançados**, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v19n55/06.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2017.

CACCIAMALI, Maria Cristina. **Globalização e processo de informalidade**. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/507/06-Cacciamali.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2020.

CAGNIN, Antonio Paulo. **Políticas de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul**: vestígios, marcas e repercussões territoriais. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2014.

CÂMARA DOS VEREADORES DE PORTO ALEGRE. **Ata da septuagésima sessão ordinária da primeira sessão legislativa ordinária da décima quarta legislatura em 31 de agosto de 2005**. Disponível em: https://camarapoa.rs.gov.br/site/anais_sesoes_plenarias_antigas/2005/08/31/070a%20SO%20-%2031ago2005.htm. Acesso em: 20 jan. 2018.

CAPPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Menos governo e mais governança?** repensando a lógica da ação estatal. 2008. Disponível em: https://www.academia.edu/18234688/Menos_governo_e_mais_governanca_Repensando_a_lógica_da_ação_estatal. Acesso em: 16 jan. 2020.

CARAN, Bernardo. Governo anuncia programa de estímulo ao microcrédito. **Jornal do Brasil**. Rio de Janeiro, 11 de novembro de 2019. Disponível em: <https://www.jb.com.br/economia/2019/11/1020191-governo-anuncia-programa-de-estimulo-ao-microcredito.html>. Acesso em: 4 fev. 2020.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso. A questão do trabalho urbano e o sistema público de emprego no Brasil contemporâneo: décadas de 1980 e 1990. *In*: JACCORD, Luciana (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2005.

CARNEIRO, Murilo; MATIAS, Alberto Borges; CAMARGO, Silvia Helena Valladão; ORTOLAN, Vanessa Bernardi. O cálculo do ponto de equilíbrio econômico como ferramenta de planejamento e controle financeiro em organizações de microcrédito: um estudo de caso na Crescer-Crédito Solidário. *In*: CONGRESSO DO ENCONTRO

NACIONAL DE PÓS- GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO (ENANPAD), 28., 2004. **Anais...** Curitiba, 2004.

CASTAÑÓN, Aníbal Américo B. **O microcrédito como instrumento de redução da pobreza: um estudo de caso da região de Puno – Peru.** 2004. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2004. Disponível em <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12139/tde-05032005-210528/pt-br.php>. Acesso em: 17 jun. 2017.

CASTELLS, Manuel. Para o estado-rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação. *In*: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Orgs.). **Sociedade e estado em transformação** (coletânea). São Paulo: Editora da UNESP, Brasília: ENAP, 1999. Disponível em: <http://bresserpereira.sitepessoal.com/documento/1268>. Acesso em: 29 ago. 2020.

CAVALCANTI, Sérgio; LOTTA, Gabriela S.; PIRES, Roberto Rocha C. Contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua. *In*: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriel; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas.** Brasília: Ipea/Enap, 2018. Cap. 9, p. 227-246. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8606/1/Contribuicoes%20dos%20estudos.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2020.

CETIC.BR. Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação, Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos domicílios brasileiros. **TIC Domicílios 2018.** Disponível em: <https://www.cetic.br/pesquisa/domicilios/>. Acesso em: 10 dez. 2019.

COSTA, Fernando Nogueira da. **Microcrédito no Brasil.** Texto para discussão. IE/Unicamp, 2010. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/docprod/download.php?id=1805&tp=a>. Acesso em: 11 jun. 2017.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista de informação legislativa**, v. 35, n. 138, p. 39-48, abr./jun. 1998. Publicado em 1997. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/364/r138-04.pdf?sequence=4>. Acesso em: 29 jul. 2017.

CORTES, Soraya Vargas; LIMA, Luciana Leite. A contribuição da sociologia para análise de políticas públicas. **Lua Nova**, São Paulo, p. 33-62, 2012. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452012000300003&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 2 de mar.de 2019.

CREDISOL. **Quem somos.** Disponível em: <http://www.credisol.org.br/quem-somos>. Acesso em: 31 jul. 2020.

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do estado: os desafios da construção de uma nova ordem no brasil dos anos 90. **RSP – Revista do Serviço Público.** Brasília, v. 120, n. 2, 1996. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/693/533>. Acesso em: 24 jan. 2019.

DOWBOR, Ladislau. **Redes de apoio ao desenvolvimento local**: uma estratégia de inclusão produtiva. 2006. Disponível em: dowbor.org/06redesinclprodutivab.doc. Acesso em: 15 jul. 2017.

EUR-LEX. **Governança europeia**. 2019. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/governance.html?locale=pt>. Acesso em: 22 jan. 2019.

EXTRACREDI. **A empresa**. Disponível em: <https://www.extracredi.com.br/a-empresa>. Acesso em: 31 jul. 2020.

FEE - FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. **IDESE, 2018**. Disponível em: <https://www.fee.rs.gov.br/indicadores/indice-de-desenvolvimento-socioeconomico/tabelas-destaque/>. Acesso em: 28 out. 2019.

FEE - FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. **A renda no Rio Grande do Sul segundo o novo Idese**. Carta de conjuntura. n. 5. 2014. Disponível em: <http://carta.fee.tche.br/article/a-renda-no-rio-grande-do-sul-segundo-o-novo-idese/>. Acesso em: 31 jul. 2020.

FERRARY, Michel. Confiance et accumulation de capital social dans la régulation des activités de crédit. **Revue française de sociologie**, 40-43. p. 559-586, 1999. Disponível em: https://www.persee.fr/docAsPDF/rfsoc_0035-2969_1999_num_40_3_5189.pdf. Acesso em: 7 set. 2020.

FERRAZ, Janaynna de Moura. **Para além da inovação e do empreendedorismo no capitalismo brasileiro**. 2019. Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Ciências Econômicas). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/30364/1/TESE_JMF_2019.pdf. Acesso em: 10 dez. 2019.

FERNANDES, Luciane Alves; GOMES, José Mário Matsumura. Relatórios de pesquisa nas ciências sociais: características e modalidades de investigação. **ConTexto**, Porto Alegre, v. 3, n. 4, 1º semestre 2003. Disponível em: seer.ufrgs.br/ConTexto/article/download/11638/6840. Acesso em: 10 mar. 2018.

FIANI, Ronaldo. **Cooperação e conflito**: instituições e desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

FIANI, Ronaldo. Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. *In*: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha. **Capacidade estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2014.

FONTES, Breno; PORTUGAL, Sílvia. Redes sociais. *In*: CATTANI, Antonio David et al. (Org.) **Dicionário internacional da outra economia**. Coimbra: Almedina/ CES, 2009.

FRENTE POPULAR. **Programa de governo**: candidatura Olívio Dutra (1988). Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29092331-plano-de-governo-governo-de-olivio-dutra-parte-i-periodo-de-1999-a-2002.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2019.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**. Ipea: Rio de Janeiro. n. 21, p. 211- 259, jun. 2000. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/0>. Acesso em: 24 mar. 2019.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - FGV. **O governo de Juscelino Kubitschek**. CPDOC: 2002. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/apresentacao>. Acesso em: 20 jan. 2017.

GAIGER, Luiz Inácio Germany. **A descoberta dos vínculos sociais**: os fundamentos da solidariedade. São Leopoldo: Unisinos, 2016.

GAIGER, Luiz Inácio Germany; CORREA, Andressa da Silva. O microempreendedorismo em questão: elementos para um modelo alternativo. **Política e Sociedade**. v. 9, n. 17, p. 205- 230, out. 2010. Disponível em: <http://base.socioeco.org/docs/15678-48202-1-pb.pdf>. Acesso em: 4 maio 2017.

GARANTIA/RS. Associação Garantidora de Crédito do Estado do Rio Grande do Sul. **Apresentação**. Disponível em: <https://slideplayer.com.br/slide/10373642/>. Acesso em: 12 fev. 2018.

GASKELL, George. Entrevistas individuais e grupais. *In*: BAUER, Martin; GASKELL, George (Org.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**: um manual prático. Rio de Janeiro: Vozes, 2015.

GEM - GLOBAL ENTREPRENEURSHIP MONITOR. **Empreendedorismo no Brasil - 2016**: relatório executivo. Disponível em: [http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/b4607994f241c36ef87a76f233fda2cf/\\$File/7578.pdf](http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/b4607994f241c36ef87a76f233fda2cf/$File/7578.pdf). Acesso em: 20 mar. 2017.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Editora Unesp, 1991.

GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2013.

GIL, Carlos Gómez. **El colapso de los microcréditos en la cooperación al desarrollo**. Madrid: Catarata, 2016.

GIOVANNI, Geraldo Di; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Orgs.). **Dicionário de políticas públicas**. São Paulo: Editora UNESP, 2015.

GOMES, Sandra. The multi-faceted debate on decentralization and collective welfare. **Braz. political sci. rev.** (Online) vol.5, no.se, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-38212010000100010. Acesso em: 21 jan. 2020.

GRAHN, John; AMOS, Bruce; PLUMPTRE, Tim. **Governance principles for protected areas in the 21th century**. Institute of Governance, Ottawa: June 2003. Disponível em: <http://www2.ecolex.org/server2neu.php/libcat/docs/LI/MON-071468.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2019.

GRAMEEN, BANK. **What is microcredit?** Disponível em: <http://www.grameen.com/what-is-microcredit/>. Acesso em: 22 jun. 2020a.

GRAMEEN, BANK. **Founder.** Disponível em: <http://www.grameen.com/founder-2/>. Acesso em: 19 jun. 2020b.

GRAMEEN, BANK. **The nobel peace prize 2006.** Disponível em: <http://www.grameen.com/credit-lending-models/>. Acesso em: 19 jun. 2020c.

GRAMEEN, BANK. **UN report: role of microcredit in the eradication of poverty.** Disponível em: <http://www.grameen.com/un-report-role-of-microcredit-in-the-eradication-of-poverty/>. Acesso em: 22 jun. 2020d.

GRAMEEN, BANK. **Method action.** Disponível em: <http://www.grameen.com/method-of-action/>. Acesso em: 22 jun. 2020e.

GRANOVETTER, Mark. The strength of weak ties. **The American Journal of Sociology**, v. 78, n. 6. p. 1360-1380, May, 1973. Disponível em: <https://www.cs.cmu.edu/~jure/pub/papers/granovetter73ties.pdf>. Acesso em: 12 maio 2017.

GRANOVETTER, Mark. Ação econômica e estrutura social: o problema da imersão. **RAE-eletrônica**, v. 6, n. 1, Art. 9, jan./jun. 2007. Disponível em <http://www.rae.com.br/eletronica/index.cfm?FuseAction=Artigo&ID=4838&Secao=FÓRUM&Volume=6&numero=1&Ano=2007>. Acesso em: 18 abr. 2018.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro: estudos de teoria política.** São Paulo: Edições Loyola, 2007.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C.R. **As três versões do neo-institucionalismo.** 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2020.

HAM, Cristopher; HILL Michael. **The policy process in the modern capitalist state.** New York: St. Martin's Press, 1984.

HARVEY, David. **Espaços de esperança.** São Paulo: Edições Loyola, 2004a.

HARVEY, David. **O novo imperialismo.** São Paulo: Edições Loyola, 2004b.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural.** São Paulo: Edições Loyola, 2013.

HASSENTEUFEL, Patrick. **Sociologie politique: l'action publique.** Paris: Armand Colin, 2011.

HESPANHA, Pedro. Microempreendedorismo. In: CATTANI, Antonio David et al., (Orgs.) **Dicionário internacional da outra economia.** Coimbra: Almedina/CES, 2009.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **IBGE cidades**. 2019. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/santa-cruz-do-sul/panorama>. Acesso em: 27 out. 2019.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo agropecuário 2017**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017>. Acesso em: 10 dez. 2019.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Demografia das empresas**. 2017a. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/comercio/9068-demografia-das-empresas.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 20 dez. 2017.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua**: PNAD Contínua Educação. 2017b. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?edicao=18971&t=resultados>. Acesso em: 21 mar. 2018.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estatísticas do cadastro geral de empresas**: CEMPRE, 2017c. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Economia_Cadastro_de_Empresas/2017/tabelas_xls.zip. Acesso em: 22 mai. 2018.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua**: PNAD Contínua. 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?edicao=18971&t=sobre>. Acesso em: 21 mar. 2018.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico 2010**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9662-censo-demografico-2010.html?=&t=resultados>. Acesso em: 27 out. 2019.

IBGP – INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA PÚBLICA. **Governança pública**: princípios e conceitos. (2014). Disponível em: <https://forum.ibgp.net.br/governanca-publica/> Acesso em: 3 fev. 2019.

IFAC – International Federation of Accountants. **Good governance in the public sector**: consultation draft for an international framework. 2013. Disponível em: <http://www.ifac.org/system/files/publications/files/Good-Governance-in-the-Public-Sector.pdf>. Acesso em: 3 fev. 2019.

IFAC – International Federation of Accountants. **About IFAC**. 2019. Disponível em: <https://www.ifac.org/about-ifac>. Acesso em: 3 fev. 2019.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. O que é? Spread bancário. **Desafios do desenvolvimento**, a. 1, ed. 5, dez. 2014. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2051:catid=28&Itemid=23. Acesso em: 2 dez. 2017.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Políticas públicas de emprego, trabalho e renda no Brasil**. Brasília: 2006. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/bd/pdf/2006/cap7_politicas.pdf. Acesso em: 21 jan. 2017.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: IPEA, v. 3, p. 779-795, 2009. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/Livro_BrasilDesenvEN_Vol03.pdf. Acesso em: 5 ago. 2017.

JUNQUEIRA, Rodrigo Gravina Prates; ABRAMOVAY, Ricardo. A sustentabilidade das microfinanças solidárias. **Revista de Administração**. São Paulo, v. 40, n.1, p.19-33, jan./fev./mar. 2005. Disponível em: <https://base.socioeco.org/docs/v4001019.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2020.

KANAYAMA Rodrigo Luís. **Direito, política e consenso: a escolha eficiente de políticas públicas**. 2012. Tese. (Doutorado em Direito) – Faculdade de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/28946/R%20-%20T%20-%20RODRIGO%20LUIS%20KANAYAMA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 12 dez. 2019.

KJAER, Anne Matte. **Governance**. Cambridge: Polity Press, 2004.

KOVÁCS, Ilona. **Flexibilização do mercado de trabalho e percursos de transição de jovens: uma abordagem qualitativa do caso da área metropolitana de Lisboa**. Working Papers wp012013, Socius, Socio-Economics Research Centre at the School of Economics and Management (ISEG) of the Technical University of Lisbon. Disponível em: http://pascal.iseg.utl.pt/~socius/publicacoes/wp/WP_01_2013.pdf. Acesso em: 23 fev. 2016.

KRAYCHETE, Elsa Sousa. **O banco mundial e o desenvolvimento das microfinanças em países da periferia capitalista**. 2005, Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005. Disponível em: <http://www.adm.ufba.br/pt-br/publicacao/banco-mundial-desenvolvimento-microfinancas-paises-periferia-capitalista>. Acesso em: 12 fev. 2017.

KRAYCHETE, Elsa Sousa. A mão visível de instituições da cooperação internacional para constituir mercados microfinanceiros. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS, 30. **Anais...** Sociologia Econômica – GT 23, 24 a 28 de outubro de 2006. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-30-encontro/gt-26/gt23-19/3462-ekraychete-a-mao/file>. Acesso em: 10 mar. 2017.

LAGROYE, Jacques; FRANÇOIS, Bastien; SAWICKI, Frédéric. **Sociologie politique**. Paris: Presses de Sciences Po et Dalloz, 2012.

LASCOUMES, Pierre; SIMARD, Louis. L'action publique au prisme de ses instruments. **Revue Française de Science Politique**, v. 61, n. 1, p. 5-22, 2011/1. Disponível em: <https://spire.sciencespo.fr/hdl:/2441/eu4vqp9ompqllr09i8g1i2i2h/resources/2011-l-action-publique-au-prisme-de-ses-instruments.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2019.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. L'action publique saisie par ses instruments. *In: Gouverner par les instruments*. Paris : Presses de Sciences: 2005. Disponível em: <https://www.cairn.info/gouverner-par-les-instruments-9782724609492.htm>. Acesso em: 10 jan. 2019

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. NEWGOV: New Modes of Governance: Choice and Combination of Policy Instruments. Project n.9. **Governance**, special issue, 2006. Disponível em: http://www.eu-newgov.org/database/DELIV/D09D02_Special_Issue_Governance.pdf. Acesso em: 12 jan. 2019.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **Sociologia da ação pública**. Maceió: EDUFAL, 2012a.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 9, n. 18, 2012b. Disponível em: <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1331/1048>. Acesso em: 18 out. 2018.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **La sociologie de l'action publique**. 2. édition. Paris: Armand Colin, 2012c. Disponível em https://www.academia.edu/38065238/Lascoumes_La_sociologie_de_l_action_publicue_0_Armand_Collin_. Acesso em: 19 jan. 2019.

LAZEGA, Emmanuel; HIGGINS, Silvio Salej. **Redes sociais e estruturas relacionais**. Tradução Soraia Maciel Moreira, 1, ed. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2014.

LEDGERWOOD, Joanna. **The new microfinance handbook: a financial market system perspective**. Washington, DC: World Bank, 2013. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/12272/9780821389270.pdf?sequence=6&isAllowed=y>. Acesso em: 13 jan. 2017.

LESSA, Renato. Governabilidade/governança. *In: GIOVANNI, Geraldo Di; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Orgs.). Dicionário de políticas públicas*. São Paulo: Editora UNESP, 2015.

LIMA, Shanna Nogueira. Microcrédito como política de geração de trabalho e renda. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n. 32, p. 47-76, dez. 2009. Disponível em: https://www.bndes.gov.br/SiteBND/ES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev3202.pdf. Acesso em: 22 dez. 2017.

LIPSKY, Michael. **Toward a theory of street-level bureaucracy**. Discussion paper. Madison, Wis: University of Wisconsin, 1969. Disponível em: <https://www.irp.wisc.edu/publications/dps/pdfs/dp4869.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2019.

LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Brasília: ENAP, 2019. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4158/1/Burocracia%20de%20n%C3%ADvel%20de%20rua_Michael%20Lipsky.pdf. Acesso em: 14 jun. 2020.

LOPES, Bruno Mota. **Análise da evolução do microcrédito na Bahia (1973- 2008)**. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2011. Disponível em: https://issuu.com/brunomota929/docs/an__lise_da_evolu____o_do_microcr__. Acesso em: 29 mar. 2017.

LOTTA, Gabriela S. **Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais organizacionais sobre os burocratas de nível de rua no programa saúde da família**. 2010. Tese (doutorado em Ciências Políticas) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

LOURENÇO, Fábio; MOREIRA, José Manuel. A lógica da governança – governação/governança – nas políticas públicas de turismo. **Revista Gestão & Políticas Públicas**, São Paulo, USP, v. 4, n. 1, 2014.

MANCE, Euclides André. Redes de colaboração. *In*: CATTANI, Antonio David. et al., (Orgs.) **Dicionário internacional da outra economia**. Coimbra: Almedina/CES, 2009.

MANTEGA, Guido. **Crescer: programa nacional de microcrédito**. Brasília, 2011. Disponível em http://www.fazenda.gov.br/portugues/documentos/2011/Apresenta%C3%A7%C3%A3o_Ministro_Fazenda_Microcr%C3%A9dito_24082011.pdf. Acesso em: 17 mar. 2015.

MARINHO, Danilo Nolasco Cortes (Org.). **Análise das boas práticas das políticas de microcrédito: integração com as políticas de trabalho e renda**. Brasília: Centro de Pesquisa e Opinião Pública / DATAUNB, MTE/SPPE, 2017.

MARQUES, Eduardo (Org.). **Redes sociais no Brasil: sociabilidade, organizações civis e políticas públicas**. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2012.

MARQUES, Eduardo. Redes sociais e instituições na construção do estado e da sua permeabilidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 41, out. 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n41/1751>. Acesso em: 12 fev. 2018.

MARQUES, Eduardo. **Redes sociais, segregação e pobreza em São Paulo**. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

MARQUES, Maria da Graça. Economia: Inclusão social através do SIM. **Diário Popular**. Pelotas, 27 de out. 2005. Disponível em: http://srv-web2.diariopopular.com.br/27_10_05/gm261002.html. Acesso em: 12 jan. 2009.

MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. São Paulo: Atlas, 2009.

MATOS, Franco de. **Políticas de crédito para pequenos empreendimentos**. São Paulo: Annablume, 2015.

MATOS, Franco de; MACAMBIRA, Júnior; CACCIAMALI, Maria Cristina (Org.). **A atividade e a política de microcrédito no Brasil: visões sobre sua evolução e futuros desafios**. Fortaleza: IDT/USP, 2014.

MAUGERI, Salvatore. **Délit de gestion**. Paris: La Dispute, 2001. Disponível em: https://vpnnext.com/lisu/salmau_delit_gestion/file. Acesso em: 12 jan. 2020.

MAUGERI, Salvatore. Ingovernabilidade: desagregando o argumento. *In*: VALLADARES, Licia do Prado; PRATES COELHO, Magda (Orgs.). **Governabilidade e pobreza**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

MELO, Marcus André. **Estado, governo e políticas públicas**. 1999. Disponível em: <http://anpocs.org/index.php/o-que-ler-1970-1995/volume-iii-ciencia-politica/648-estado-governo-e-politicas-publicas/file>. Acesso em: 12 jun. 2017.

MELUCCI, Alberto. **Acción colectiva, vida cotidiana y democracia**. México: El Colegio de México, 1999.

MEZA, Maria Lucia Figueiredo Gomes de; MORATTA, Nelson Granados Silmara; GROSCHUPF, Lucia Bindo. Governança Pública. *In*: OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de; PISA, Beatriz Jackiu; AUGUSTINHO, Sonia Maria (Orgs.). **Gestão e governança pública: aspectos essenciais**. Curitiba: Ed. UTFPR, 2016.

MILANI, Carlos. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **RAP – Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 551-579, maio/jun. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a06v42n3.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2019.

MILLER, Eduard Alan; BANASZAK-HOLL, Jane. Cognitive and normative determinants of state policymaking behavior: lessons from the sociological institutionalism. **Publius**, v. 35, n. 2, p. 191-216, Spring, 2005. Disponível em: <https://www.semanticscholar.org/paper/Cognitive-and-Normative-Determinants-of-State-from-Miller-Banaszak-Holl/050660b3bcd587235e3e08c937dedc4bf649749a>. Acesso em: 4 mar. 2019.

MORAES, Reginaldo C. Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações estado-sociedade. **Educ. Soc.** Campinas, v. 23, n. 80, p. 13-24, set. 2002.

MORDUCH, Jonathan. The microfinance promise. **Journal of Economic Literature**, v. 37, n. 4, p. 1569-1614, Dec. 1999. Disponível em: https://wagner.nyu.edu/files/faculty/publications/1999-12-Microfinance_Promise.pdf. Acesso em: 12 ago. 2017.

MOREIRA, Eduardo. **Desigualdade & caminhos para uma sociedade mais justa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020.

MOREIRA, José Manuel. **Governança e governação: União Europeia, liderança e democracia**. Lisboa: Nova Cidadania / Católica Instituto de Estudos Políticos, 2014. Disponível em: https://www.novacidadania.pt/content/view/1006/69/lang_pt_PT/. Acesso em: 22 jan. 2019.

MOREIRA, Luiz Maurício Franco; ABRAMOVAY, Ricardo. Laços sociais no monitoramento do microcrédito. **Pesquisa & Debate**, São Paulo, v. 18, n. 1, a. 31, p. 113-129, 2007. Disponível em <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwiL1e7jvLzaAhUM>

jpAKHST0BG4QFggnMAA&url=https%3A%2F%2Frevistas.pucsp.br%2Findex.php%2Frppe%2Farticle%2Fdownload%2F11803%2F8529&usg=AOvVaw2T4umyt_KzVfFL84oeMZgg. Acesso em: 15 abr. 2018.

MORETTO, AMILTON. Política de emprego. In: GIOVANNI, Geraldo Di; PEREIRA, Marco Aurélio Nogueira (Orgs.). **Dicionário de políticas públicas**. São Paulo: UNESP, 2015.

MOTA, Leonardo de Araújo; OLIVEIRA, Maynne dos Santos. Políticas públicas de emprego no Brasil: reflexões entre a Era Vargas e o Neoliberalismo. **Revista FOCO**, v. 8, n. 2, ago./dez. 2015. Disponível em <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwihqcmbl1vSAhWD4SYKHa86A30QFggoMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.novomilenio.br%2Fperiodicos%2Findex.php%2Ffoco%2Farticle%2Fdownload%2F156%2F119&usg=AFQjCNFJPYkL7zNLuxuqwkIwK0AKROGNzg&bvm=bv.146786187,d.eWE>. Acesso em: 20 fev. 2017.

MUÑOZ, Ruth. **Alcance de las microfinanzas para el desarrollo local**. Microcrédito en el conurbano bonaerense: un análisis de casos. 2006. Tesis (Maestría en Economía Social) – Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina, 2006. Disponível em: http://www.socioeco.org/bdf_fiche-document-3455_pt.html. Acesso em: 13 dez. 2017.

MUÑOZ, Ruth. Finanzas para la economía social: dinero, finanzas y la otra economía ¿qué estrategias y alternativas existen?. **CARTILLAS DE ECONOMÍA SOCIAL**, n. 1, Universidad de General Sarmiento, Buenos Aires, 2007. Disponível em: http://www.socioeco.org/bdf_fiche-document-3454_pt.html. Acesso em: 24 maio 2017.

NASCIMENTO, Rodrigo. Negócios da região podem ser beneficiados pelo Banco do Povo. **Gazeta Online**, Santa Cruz do Sul. 15 fev., 2018. Disponível em: http://www.gaz.com.br/conteudos/regional/2018/02/15/113183-negocios_da_regiao_podem_ser_beneficiados_pe_lo_banco_do_povo.html.php. Acesso em: 4 mar. 2018.

NERI, Marcelo. Políticas estruturais de combate à pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, Ricardo. **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7708>. Acesso em: 11 fev. 2018.

NERI, Marcelo. (Org.). **Microcrédito, o mistério nordestino e o Grameen brasileiro: perfil e performance dos clientes do CrediAmigo**. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

NORTH, Douglas. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico**. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

OLLAIK, Leila Giordani; MEDEIROS, Jonann Joslin. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **RAP – Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45. n. 6, p. 1943-1967, nov./dez. 2011. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7066>. Acesso em: 12 out. 2018.

OLIVEIRA, Antônio. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **RAP – Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 6, p. 1551-1573, nov./ dez. 2012. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0034-76122012000600007&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 23 jan. 2019.

OREIRO, José Luis; NAKABASHI, Luciano; SOUZA Gustavo José de Guimarães e. A economia brasileira puxada pela demanda agregada. **Revista de Economia Política**, v. 30, n. 4, p. 581-603, out./dez. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rep/v30n4/v30n4a03.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2018.

OXFAM, Brasil. **Pesquisa nós e a desigualdade, 2017**. Oxfam Brasil, 2017. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/pesquisa-nos-e-as-desigualdades/pesquisa-nos-e-as-desigualdades-2017/>. Acesso em: 5 mar. 2019.

PANIAGO, Maria Cristina. Os meios que se perderam dos fins: cooperativas fabris e autogestão dos trabalhadores. **Revista Outubro**, n. 17, 1.º semestre, 2008. Disponível em: <http://outubrorevista.com.br/wp-content/uploads/2015/02/Revista-Outubro-Edição-17-Artigo-08.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2017.

PARENTE, Silvana. **Microfinanças: saiba o que é um banco do povo**. Brasília: Editora EAD, 2002.

PAULSON, A. L.; TOWNSEND, R. **Distinguishing limited commitment from moral hazard in models of growth with inequality**. Fev. 2003. Disponível em: <https://bit.ly/2Xuws3r>. Acesso em: 22 jan. 2020.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PEREIRA, José Matias. **Manual de gestão pública contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2012.

PIERRE, Jon. **Debating governance: authority, steering, and democracy**. Oxford: Oxford University Press, 2000. Disponível em [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4266459/mod_resource/content/1/Debating %20Governance.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4266459/mod_resource/content/1/Debating%20Governance.pdf). Acesso em: 2 fev. 2020.

PIERRE, Jon; PETERS, B. Guy. **Governance, politics and the state**. New York: St. Martin's Press, 2000.

PIKETTY, Thomas. **A economia da desigualdade**. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2015.

PIRES, Gilberto Simões. Banco sim. Ponto crítico.com. 25 out. 2005. Disponível em: <https://www.pontocritico.com/artigos-antteriores/a-volta-do-terror/n1130262493/>. Acesso em: 12 jan. 2019.

POCHMANN, Marcio. **Nova classe média? O trabalho na base da pirâmide social brasileira**. São Paulo: Editora Boitempo, 2012.

POCHMANN, Marcio. Rumos da política brasileira no Brasil. *In*: SILVA, Maria Ozanira da Silva; YAZBEK, Maria Carmelita (Orgs). **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Cortez, 2006.

POCHMANN, Marcio. **O emprego na globalização**: a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.

POLANYI, Karl. **A grande transformação**: as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

PORTO ALEGRE, Prefeitura Municipal. **Instituição comunitária de crédito**: PORTOSOL (versão sintética), 1994.

PORTO ALEGRE, Prefeitura Municipal. **Prefeitura lança programa de microcrédito**. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cs/default.php?reg=66398&p_secao=3&di=2006-09-04. 2006. Acesso em: 19 jan. 2018.

PORTOSOL. **Histórico completo**. Disponível em: <http://www.portosol.com/site/index.php/quemsomos/historico-completo>. Acesso em: 12 dez. 2017.

PRAHALAD, Coimbatore Krishnarao. **A riqueza na base da pirâmide**: como erradicar a pobreza com o lucro. Porto Alegre: Bookman, 2005.

RAFAELY SOARES, Suamy. A feminização da pobreza e as políticas sociais focalizadas nas mulheres: um debate a ser repensado? *In*: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 5. **Anais...** São Luiz, MA, 23-26 ago. 2011. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/QUESTOES_DE_GENERO_ETNIA_E_GERACAO/A_FEMINIZACAO_DA_POBREZA_A_E_AS_POLITICAS_SOCIAIS.pdf. Acesso em: 21 fev. 2019.

RANCIÈRE, Jacques. **A partilha do sensível**: estética e política. São Paulo: Ed 34, 2005.

RIO GRANDE DO SUL. **Proposta de governo da frente popular**: Candidatura Olívio Dutra - 1988. Disponível em: <http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29092331-plano-de-governo-governo-de-olivio-dutra-parte-i-per-iodo-de-1999-a-2002.pdf>. 1998. Acesso em: 19 jan. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Planejamento Governança e Gestão (SPGG). **Genealogia dos municípios do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: SPGG, 2018b. Disponível em: https://issuu.com/spggrs/docs/spgg_genealogia. Acesso em: 29 out. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Planejamento Orçamento e Gestão (SPOG). **Atlas socioeconômico do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: SPOG, 2017. Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/participacao-do-pib-estadual>. Acesso em: 20 maio 2019.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Planejamento Orçamento e Gestão (SPOG). **Atlas socioeconômico do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: SPOG, 2019.

<https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/indice-de-desenvolvimento-socioeconomico-novo-idese>. Acesso em: 20 jan. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. Junta Comercial, Industrial e de Serviços do Rio Grande do Sul – JUCISRS. **Estatísticas**. 2020. Disponível em: <https://jucisrs.rs.gov.br/estatisticas>. Acesso em: 21 maio 2020.

RIO GRANDE DO SUL. **IPM**: Índice de participação dos municípios. Disponível em: <https://receita.fazenda.rs.gov.br/conteudo/13397/publicacao-ipm-provisorio-2021---nota-de-esclarecimento>. Acesso em: 13 março 2020.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 12.035**, de 19 de dezembro de 2003. Autoriza o Poder Executivo a repassar recursos do Programa Estadual de Microcrédito Produtivo e Popular – PROMICROCRÉDITO – e dá outras providências. Disponível em <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/12.035.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 13.531**, de 20 de outubro de 2010. Institui a Política Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária no Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=55034&hTexto=&Hid_IDNorma=55034. Acesso em: 21 dez. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 13.839**, de 05 de dezembro de 2011. Institui a Política Estadual de Fomento à Economia da Cooperação, cria o Programa de Cooperativismo, o Programa de Economia Popular e Solidária, o Programa Estadual de Fortalecimento das Cadeias e Arranjos Produtivos Locais, o Programa Gaúcho de Microcrédito e o Programa de Redes de Cooperação, e dá outras providências. Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=57028&hTexto=&Hid_IDNorma=57028. Acesso em: 20 dez. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. **Rigotto lança programa de crédito a pequeno empreendedor**. 2005a. Disponível em: <https://estado.rs.gov.br/rigotto-lanca-programa-de-credito-a-pequeno-empendedor>. Acesso em: 20 jan. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. **Credimicro CaixaRS recebe R\$ 10 milhões do BNDES**. 2005b. Disponível em: <https://estado.rs.gov.br/credimicro-caixars-recebe-r-10-milhoes-do-bndes>. Acesso em: 20 jan. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. **Mensagem à Assembleia Legislativa**. Porto Alegre: 2004. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29082200-mensagem2004.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. **Inaugurada instituição comunitária de crédito da serra**. 2002a. Disponível em: <https://estado.rs.gov.br/regiao-central-ganha-banco-do-povo>. Acesso em: 19 jan. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. **Região Central ganha Banco do Povo**. 2002b. Disponível em: <https://estado.rs.gov.br/regiao-central-ganha-banco-do-povo>. Acesso em: 19 jan. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. **Programa de microcrédito apoiará implantação de instituições de microfinanças.** 2002c. Disponível em: <https://estado.rs.gov.br/programa-de-microcredito-apoiara-implantacao-de-instituicoes-de-microfinancas>. Acesso em: 19 jan. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. **Região sul terá instituição comunitária de crédito.** 2002d. Disponível em: <https://estado.rs.gov.br/regiao-sul-tera-instituicao-comunitaria-de-credito>. Acesso em: 19 jan. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. **Agentes de microcrédito recebem capacitação.** 2002e. Disponível em: <https://estado.rs.gov.br/agentes-de-microcredito-recebem-capacitacao>. Acesso em: 19 jan. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. **Quarta instituição comunitária de crédito será instalada na região da campanha.** 2002f. Disponível em: <https://estado.rs.gov.br/quarta-instituicao-comunitaria-de-credito-sera-instalada-na-regiao-da-campanha>. Acesso em: 19 jan. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. **Banrisul lança Banco Sim.** 2007. Disponível em: <http://www.rs.gov.br/content/153579/banrisul-lanca-o-banco-sim-em-mais-12municipios>. Acesso em: 19 jan. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto n. 41.669**, de 03 de julho de 2002. Institui o Programa Estadual de Microcrédito Produtivo e Popular com a finalidade da criação e/ou consolidação de instituições voltadas à concessão de microcrédito. Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=894&hTexto=&Hid_IDNorma=894. Acesso em: 11 nov. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto 48.164**, de 15 de julho de 2011. Institui o Programa Gaúcho de Microcrédito no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=56371&hTexto=&Hid_IDNorma=56371. Acesso em: 14 mar. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Economia Solidária e Apoio à Micro e Pequena Empresa – Sesampe. **Convênio 001/2012**. Convenio celebrado entre o Fundo de Apoio a Microempresa, Microprodutor Rural e a Empresa de Pequeno Porte – FUNAMEP, vinculado à Secretaria da Economia Solidária e Apoio à Micro e Pequena Empresa – Sesampe e o Banco do Estado do Rio Grande do Sul – Banrisul.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Desenvolvimento e Promoção do Investimento; Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Promoção do Investimento. **Plano de implantação da política industrial**: desenvolvimento econômico do RS. Porto Alegre: 2012.

RIO GRANDE DO SUL. **Governo do Estado lança Programa Gaúcho de Microcrédito.** 2011a. Disponível em: <https://estado.rs.gov.br/governo-do-estado-lanca-programa-gaucho-de-microcredito>. Acesso em: 30 abril 2020.

RIO GRANDE DO SUL. **Programa Gaúcho de Microcrédito derruba a taxa de juros para 0,64%.** 2011b. Disponível em: <https://estado.rs.gov.br/programa-gaucho-de-microcredito-derruba-taxa-de-juros-para-0-64>. Acesso em: 30 abr. 2020.

ROODMAN, David Malin. **Due diligence**: an impertinent inquiry into microfinance. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2012. Disponível em: https://www.cgdev.org/files/1425842_file_Roodman_Due_Diligence_brief_FINAL.pdf. Acesso em: 12 mar. 2018.

RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. *In*: RUA, Maria das Graças; CARVALHO, Maria Izabel. **O estudo da política**: tópicos selecionados. Brasília: Paralelo 15, 1998. Disponível em <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwjToaK124LSAhXIOCYKHArMBEcQFggjAE&url=http%3A%2F%2Fportal.mda.gov.br%2Fo%2F1635738&usg=AFQjCNHdtfnZnfoHOLBcMZ1xT4UO5BwiiA&bvm=bv.146496531,d.eWE>. Acesso em: 7 jul. 2017.

RUAS, Claudete; MATOS, Franco; MARINHO, Danilo; PEREIRA, Moema do Prado; CACCIAMALI. **A política e a atividade de microcrédito como instrumentos de geração de trabalho e renda e inclusão produtiva**. Fundação Universidade de Brasília, Centro de Pesquisas de Opinião Pública, DATAUnB; Ministério do Trabalho e Emprego, Secretaria de Políticas Públicas e Emprego, SPPE. Brasília, 2015. ISBN 978-85-69765-00-4. Disponível em: https://www.academia.edu/22661120/Programa_Nacional_de_Microcrédito_Produtivo_Orientado. Acesso em: 29 de jul. 2018.

SALAMON, Laster. **The tools of government**: a guide of new governance. NEW York: Oxford University Press, 2002. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.678.2664&rep=rep1&type=pdf>. Acesso em: 23 jan. 2020.

SAMPAIO, Paulo Soares. O microcrédito produtivo e orientado no Brasil: um panorama da evolução do quadro regulatório, dos atores institucionais e de seu efeito na superação da pobreza. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, Brasília, v. 2, n. 2, p. 47-104, out. 2016. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rdsr/article/view/19227/17727>. Acesso em: 13 jan. 2020.

SANTA CRUZ DO SUL. **Lei 457**, de 13 de janeiro de 2010. Altera, em parte, a redação do artigo 24, da Lei Municipal n. 3.127, de 30 de dezembro de 1997, e suas alterações em vigor, e cria Cargo em Comissão/Função Gratificada no Artigo 21, da Lei Complementar n. 294, de 11 de outubro de 2005 e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camarasantacruz.rs.gov.br/documento/lei-complementar-457-13-01-2010-15909>. Acesso em: 22 jan. 2020.

SANTA CRUZ DO SUL. **Lei n. 2.949**, de 3 de dezembro de 1996. Aprova regimento interno de operacionalidade, plano de negócios do berçário industrial do município, minuta de contrato de permissão de uso e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camarasantacruz.rs.gov.br/documento/lei-executivo-2949-03-12-1996-11338/termo:Berçário%20Industrial>. Acesso em: 4 mar. 2018.

SANTA CRUZ DO SUL. **Lei n. 3.449**, de 28 de outubro de 1999. Institui o fundo municipal de apoio ao desenvolvimento econômico de Santa Cruz do Sul e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camarasantacruz.rs.gov.br/documento/lei-ordinaria-3449-28-10-1999-11827>. Acesso em: 10 jul. 2020.

SANTA CRUZ DO SUL. **Lei n. 3.693**, de 18 de abril de 2001. Dá nova redação ao parágrafo primeiro da cláusula quinta do Regimento Interno de Operacionalidade do Berçário Industrial aprovado pela Lei n. 2949, de 3 de dezembro de 1996. Disponível em: <http://www.camarasantacruz.rs.gov.br/documento/lei-executivo-3693-18-04-2001-12064/termo:Berçário%20Industrial>. Acesso em: 4 mar. 2018.

SANTA CRUZ DO SUL. **Lei n. 5.853**, de 13 de janeiro de 2010. Cria o Programa Municipal de Microcrédito e Economia Solidária, cria o Fundo Municipal de Apoio ao Programa Municipal de Microcrédito e Economia Solidária. Disponível em: http://www.camara_santacruz.rs.gov.br/documento/lei-ordinaria-5853-13-01-2010-15947. Acesso em: 22 maio 2018.

SANTA CRUZ DO SUL. **Lei n. 5.933**, de 25 de maio de 2010. Autoriza o Município de Santa Cruz do Sul a celebrar Convênio com a Caixa Estadual S.A - Agência de Fomento/RS, por meio do Programa CREDIMICRO, firmar termo de parceria com Associação qualificada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, promover o desenvolvimento econômico e social, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camarasantacruz.rs.gov.br/documento/lei-ordinaria-5933-25-05-2010-16032>. Acesso em: 22 maio 2018.

SANTA CRUZ DO SUL. **Lei n. 6.343**, de 18 de outubro de 2011. Autoriza o Poder Executivo Municipal a firmar Convênio com o Banco do Estado do Rio Grande do Sul S.A. - BANRISUL, no âmbito do Programa Gaúcho de Microcrédito, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camarasantacruz.rs.gov.br/documento/lei-ordinaria-6343-18-10-2011-16502/termo:microcredito>. Acesso em: 4 mar. 2018.

SANTA CRUZ DO SUL. **Lei n. 7.046**, de 20 de junho de 2014a. Consolida a legislação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Agropecuário e cria o Fundo Municipal da Agricultura, e dá outras providências. <http://www.camarasantacruz.rs.gov.br/upload/2017/12/28/lei-ordinaria-7046-5a44ef1ab7d53.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2018.

SANTA CRUZ DO SUL. **Prefeitura estimula diversificação nas propriedades**. 2014b. Disponível em: <http://www.santacruz.rs.gov.br/noticias/513/prefeitura-estimula-diversificacao-nas-propriedades-rurais>. Acesso em: 3 mar. 2018.

SANTA CRUZ DO SUL. **Microempreendedores recebem cheques do programa microcrédito**. 2014c. Disponível em: <http://www.santacruz.rs.gov.br/noticias/96/microempreendedores-recebem-cheques-do-programa-microcredito>. Acesso em: 4 mar. 2018.

SANTA CRUZ DO SUL. **Banco do Povo esclarece dúvidas sobre empreendedorismo no interior**. 2014d. Disponível em: <http://www.santacruz.rs.gov.br/noticias/247/banco-do-povo-esclarece-duvidas-sobre-empreendedorismo-no-interior>. Acesso em: 4 mar. 2018.

SANTA CRUZ DO SUL. **Unisc e BRDE assinam acordo de cooperação técnica**. 2015. Disponível em: <http://www.santacruz.rs.gov.br/noticias/1194/unisc-e-brde-assinam-acordo-de-cooperacao-otecnica>. Acesso em: 4 mar. 2018.

SANTA CRUZ DO SUL. **Potenciais empreendedores estão na mira do Banco do Povo.** 2016. Disponível em: <http://www.santacruz.rs.gov.br/noticias/1588/potenciais-empreendedores-estao-na-mira-do-banco-do-povo>. Acesso em: 3 mar. 2018

SANTA CRUZ DO SUL. **Banco do Povo incentiva pequenos empreendedores.** 2017a. Disponível em: <http://www.santacruz.rs.gov.br/noticias/2759/banco-do-povo-incentiva-pequenos-empreendedores>. Acesso em: 4 mar. 2018.

SANTA CRUZ DO SUL. **Banco do Povo e SEBRAE darão orientações às empresas.** 2017b. Disponível em: <http://www.santacruz.rs.gov.br/noticias/2261/banco-do-povo-e-sebrae-darao-orientacoes-as-em-presas>. Acesso em: 4 mar. 2018.

SANTA CRUZ DO SUL. **Banco do Povo formaliza nova parceria na 32ª Oktoberfest.** 2017c. Disponível em: <http://www.santacruz.rs.gov.br/noticias/1933/banco-do-povo-formaliza-nova-parceria-na-32o-oktoberfest>. Acesso em: 5 mar. 2018.

SANTA CRUZ DO SUL. **Agroindústria de processamentos de aipim é inaugurada em Linha Santa Cruz.** 2018a. Disponível em: http://www.gaz.com.br/conteudos/regional/2018/02/26/113841-agroindustria-de-processamentos-de-aipim-e-inaugurada-em-linha_santa_cruz.html.ph. Acesso em: 3 mar. 2018.

SANTA CRUZ DO SUL. **Estrutura da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Cultura e Turismo.** 2018b. Disponível em: <http://www.santacruz.rs.gov.br/conteudo/estrutura-da-seduct>. Acesso em: 4 mar. 2018.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil Pós-Constituinte. **Dados**, v. 40, no. 3, Rio de Janeiro, 1997. Disponível em: <http://egov.ufsc.br/portal/conteudo/governabilidade-governanca-e-democracia-criacao-de-capacidade-governativa-e-relacoes-execut>. Acesso em: 22 jan. 2019.

SANTOS, Hermílio. **Políticas públicas, estado e sociedade.** Porto Alegre: Civitas, 2005. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/31/31>. Acesso em: 23 jun. 2019.

SANTOS, Hermílio. **Perspectivas contemporâneas para a constituição de redes de políticas públicas.** Porto Alegre: Civitas, 2005. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/34/1606>. Acesso em: 23 jun. 2019.

SCALON, Celi. Desigualdade, pobreza e políticas públicas: notas para debate. **Contemporânea**, n. 1, p. 49-68. 2011. Disponível em: <http://www.contemporanea.ufscar.br/index.php/contemporanea/article/view/20/5>. Acesso em: 12 mar. 2018.

SCHIOCHET, Walmor. Políticas públicas. In: CATTANI, Antonio David. et al. (Orgs.) **Dicionário internacional da outra economia**. Coimbra: Almedina/CES, 2009.

SCHNEIDER, Volker. **Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas**. Porto Alegre: Civitas, 2005. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/33/1605>. Acesso em: 23 jun. 2019.

SCHWARTZMAN, Simon. **As causas da pobreza**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

SCHUMPETER, A Joseph. **Teoria do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SENNETT, Richard. **Juntos: os rituais, os prazeres e a política da cooperação**. Rio de Janeiro: Record, 2012.

SERRA, Rose. A política pública de emprego, trabalho e renda – sentido e repercussões sociais. **Revista Sociedade em Debates**. Pelotas, 2010. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwissM3R4ovSAhUBdSYKHQgVAOkQFgghMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.rle.ucpel.tche.br%2Findex.php%2Frsd%2Farticle%2Fview%2F675%2F599&usg=AFQjCNFnvc9PXaBmXJqwCp3YIXY CaiDAeg&bvm=bv.146786187,d.eWE>. Acesso em: 21 jan. 2017.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS – SEBRAE (Org.). **Anuário do trabalho nos pequenos negócios, 2015**. Brasília, DF: DIEESE, 2017. Disponível em: <https://m.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/anuário%20do%20trabalho%202015.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2018.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS – SEBRAE. **O financiamento das MPE no Brasil: Estudo especial, 2017**. Disponível em: [https://bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/6d555c761caa55eb140fa14ebe276939/\\$File/7739.pdf](https://bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/6d555c761caa55eb140fa14ebe276939/$File/7739.pdf). Acesso em: 11 mai. 2020.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS – SEBRAE. **Breve histórico do microcrédito no Brasil**. 2004. Disponível em: http://www.sebrae.com.br/br/parasuaempresa/microcredito_2004.asp. Acesso em: 3 mai. 2019.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS – SEBRAE. **Perfil das cidades gaúchas**. 2019. Disponível em: https://datasebrae.com.br/municipios/rs/Perfil_Cidades_Gauchas-Santa_Cruz_do_Sul.pdf. Acesso em: 28 out. 2019.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática**. São Paulo: Veras, 2001.

SILVA, Maria Ozanira da Silva; YAZBEK, Maria Carmelitana (Orgs.). **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Cortez, 2006.

SILVEIRA, Caio Márcio (Org.). Aspectos da história do microcrédito no Brasil e a formação dos CEAPes. *In*: PROGRAMA DE APOIO AOS PEQUENOS EMPREENDEDORES. **O sistema CEAPE**. Rio de Janeiro: IBASE, NAPP, 2001.

SINGER, Paul. **Para entender o mundo financeiro**. São Paulo: Contexto, 2000.

SOARES, Maden Marques; MELO SOBRINHO, Abelardo Duarte de. **Microfinanças: o papel do Banco Central do Brasil e a importância do cooperativismo de crédito**. Brasília: BCB, 2008.

SOARES, Ricardo Brito; BARRETO, Flávio Ataliba; AZEVEDO, Marcelo Teixeira. Condicionantes da saída da pobreza com microcrédito: o caso dos clientes do Crediamigo. **Est. econ.**, São Paulo, v. 41, n. 1, p. 119-142, jan./mar. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ee/v41n1/05.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2018.

SOUZA, Mateus. **Agroindústria de processamentos de aipim é inaugurada em Linha Santa Cruz**. 2018. Disponível em: http://www.gaz.com.br/conteudos/regional/2018/02/26/113841-agroindustria_de_processamentos_de_aipim_e_inaugurada_em_linha_santa_cruz.html. Acesso em: 3 mar. 2018.

SOUZA, Celina. Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.18, n. 51, fev. 2003a. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092003000100003&script=sci_abstract&tIng=pt. Acesso em: 3 jun. 2017.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa - Introdução. **Caderno CRH**, v.16, n. 39, 2003b. Disponível em: <http://www.repositorio.ufba.br:8080/ri/bitstream/ri/2789/1/RCRH-2006-273%5B1%5D%20ADM.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2017.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, a. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: 2 mar. 2015.

SOUZA, Jessé (Org.). **A invisibilidade da desigualdade brasileira**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

STOKER, Gerry. Governance as theory: Five propositions. **International Social Science Journal**, v. 50, n. 155, mar. 1998. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/i.ssj.12189>. Acesso em: 21 jul. 2019.

STREIT, Rosalvo Ermes; KLERING, Luís Roque. Governança pública sob a perspectiva dos sistemas complexos. **Revista do Servidor Público**, Brasília a. 70, n. 4, p. 519-550, out./dez. 2019. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enapg2004-227.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2019.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez, 2001.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. 2002. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf. Acesso em: 22 jul. 2017.

THOENIG, Jean-Claude. Política pública y acción pública. **Gestión y Política Pública**, México, v. 6, n. 1, p. 19-37, 1997. Disponível em: http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.VI_No.I_1ersem/TJ_Vol.6_No.I_1sem.pdf. Acesso em: 2 fev. 2020.

THOMAS, Alain. Development as a practice in a liberal capitalist world. **Journal of International Development**, n.12, Sept. 2000. Disponível em: [http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/1099-1328\(200008\)12:6%3C773::AID-JID716%3E3.0.CO;2-7/epdf?r3_referer=wol&tracking_action=preview_click&show_checkout=1&purchase_referrer=ww.google.it&purchase_site_license=LICENSE_DENIED_NO_CUSTOMER](http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/1099-1328(200008)12:6%3C773::AID-JID716%3E3.0.CO;2-7/epdf?r3_referer=wol&tracking_action=preview_click&show_checkout=1&purchase_referrer=ww.google.it&purchase_site_license=LICENSE_DENIED_NO_CUSTOMER). Acesso em: 26 ago. 2017.

TOMELIN, Mario. **O Microcrédito no Brasil**. Brasília, 2003.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação: o positivismo, a fenomenologia, o marxismo**. São Paulo: Atlas, 2009.

TUKER, Jeffrey. Por que o microcrédito não pode salvar o mundo. **Mises Brasil**, 28 out. 2009. Disponível em: <http://mises.org.br/Article.aspx?id=442&ac=195592>. Acesso em: 05 nov. 2017

UNIDADE POPULAR PELO RIO GRANDE. **Programa de governo - 2010**. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29092453-plano-de-governo-governo-de-tarso-genro-periodo-de-2011-a-2014.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2019.

UNISINOS – Universidade do Rio dos Sinos. **Manual para elaboração de trabalhos acadêmicos**: Artigo de periódico, dissertação, projeto, relatório técnico e/ou científico, trabalho de conclusão de curso, dissertação e tese. São Leopoldo, 2017. Disponível em: <http://unisinobr.com.br/biblioteca/images/docs/2018-manual-elaboracao-trabalhos-academicos.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2018.

VAN METER, Donald S.; VAN HORN, Carl E. The Policy Implementation process: a conceptual framework. **Administration and Society**, v. 6, n. 4, Feb. 1975. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/255116823/1975-Vanmeter-Policy-Implementation-Process-Conceptual-Framework>. Acesso em: 12 dez. 2018.

VERGARA, Sylvia Constatant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

ZOUAIN, Deborah Moraes; BARONE. Francisco Marcelo Barone. Excertos sobre política pública de acesso ao crédito como ferramenta de combate à pobreza e inclusão social: o microcrédito na era FHC. **Rev. Adm. Pública** Rio de Janeiro, v. 41, n. 2, Mar./Apr. 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122007000200010&script=sci_arttext&lng=pt. Acesso em: 20 dez. 2019.

WACQUANT, Loïc. Três premissas perniciosas no estudo do gueto norte-americano. 1996. **MANA**, v. 2, n. 2, p. 145-161, 1996. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/mana/v2n2/v2n2a06.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2018.

WARKEN, Guido. **Governos municipais**: Prefeitos de Santa Cruz do Sul. 2002. Disponível em: <https://www.camarasantacruz.rs.gov.br/files/historico-prefeitos.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2020.

WOOD, Ellen Meiksins. **A origem do capitalismo**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

WORD BANK. **Sub-Saharan Africa**: from crisis to sustainable growth. Washington: The World Bank, 1989. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/498241468742846138/pdf/multi0page.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2019.

WORD BANK. **Governance and development**. Washington: The World Bank, 1992. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/604951468739447676/pdf/multi-page.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2019.

WORD BANK. **Toward gender equality**: the role of public policy. Whashington DC: 2005. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/443031468764979471/pdf/multi-page.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2020.

YUNUS, Muhammad. **Um mundo sem pobreza**: a empresa social e o futuro do capitalismo. São Paulo: Ática, 2008.

YUNUS, Muhammad; JOLIS, Alan. **O banqueiro dos pobres**: a revolução do microcrédito que ajudou os pobres de dezenas de países. São Paulo: Ática, 2011.