

O agente de crédito como elemento-chave da política de microcrédito: a importância da orientação para a sustentabilidade dos empreendimentos financiados

The credit agent as a key element to microfinance policy: importance of orientation for the sustainability of financed entrepreneurs

Franco de Matos¹
Thaís Rozas Teixeira²

RESUMO

Dentre os principais desafios da estruturação de uma política pública encontra-se a garantia de apoio a formas de inserção econômica da população para além da sua colocação no mercado formal de trabalho. Cabe ao poder público implementar instrumentos de política com este propósito. O microcrédito constitui um desses instrumentos. O texto apresenta uma revisão bibliográfica sobre a atividade e a política de microcrédito no Brasil, no contexto da Política Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado (PNMPO), ressaltando o trabalho do agente de crédito como o vínculo entre a instituição de microcrédito e o público alvo, os tomadores. De acordo com a literatura selecionada, considera-se tal agente o fator principal do sucesso dessa modalidade de concessão de crédito, apontando para a importância, portanto, de sua formação e capacitação. Além da política de microcrédito, apresenta-se outras iniciativas do poder público de orientação e assistência à empreendedores de baixa renda, como é o caso do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), no contexto urbano, e a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater) no meio rural. Por fim, são abordados aprofundamentos analíticos decorrentes da pesquisa realizada pelo DATAUnB para o Ministério do Trabalho, em 2017, dando destaque para recomendações com relação ao sentido do trabalho do agente junto aos tomadores, apresentado como mais um “trabalho psicológico” do que assistência técnica. Tendo em vista as recentes modificações na legislação do microcrédito, deve-se reconhecer as potenciais consequências para a política e atividade do microcrédito.

Palavras-chave: Microcrédito; Agente de crédito; Educação financeira; Orientação para empreendedores informais.

ABSTRACT

Amongst the main challenges of structuring a public policy is the guarantee of support to economic insertion mechanisms for the population beyond its placement in the formal labor market. Microfinance is one these mechanisms. Its the public sector responsibility to implement policy instruments for this purpose. The text presents a bibliographic review on microfinance activity and policy in Brazil, in the context of the Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado (PNMPO), highlighting the work of the credit agent as the link between the microcredit institution and the target public, the informal entrepreneur. According to the selected literature, this agent is considered the success factor of this modality of credit concession, pointing to the

¹ Professor do Departamento de Gestão de Políticas Públicas da FACE-UnB e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais - Estudos Comparados sobre as Américas (PPG/EcsA/UnB). Exerce a co-liderança do grupo de pesquisa certificado pelo CNPq: Gestão de Políticas de Trabalho (GEPOLT) da UnB. E-mail: francomt@uol.br

² Graduanda em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB). Integra o grupo de Gestão de Políticas de Trabalho (GEPOLT) da mesma universidade, desde agosto de 2018. Foi bolsista de pesquisa do DATAUnB entre 2016 e 2017. E-mail: thaisrozass@gmail.com

importance, therefore, of its formation and qualification. In addition to the microfinance policy, there are other public initiatives of guidance and assistance to low-income entrepreneurs, such as SEBRAE in the urban context, and Pnater in rural areas. Finally, we analyze the analytical appointments derived from the research done by DATAUnB for the Ministério do Trabalho in 2015, pointing out recommendations regarding the agent's work with the informal entrepreneurs, presented as more "psychological" than technical. Considering the recent changes in microfinance policy legislation, its necessary to recognize potencial consequences for the microfinance public policy and activity.

Keywords: Microcredit; Credit agent; Financial Education; Credit for informal entrepreneurship.

INTRODUÇÃO: Bases para a estruturação da atividade e da política de microcrédito

Um dos principais desafios da estruturação de uma política de geração de emprego e renda é garantir o apoio a outras formas de inserção econômica da população que não consegue obter colocação no mercado formal de trabalho. Cabe ao poder público implementar instrumentos de política que apoiem iniciativas coletivas de inclusão produtiva, no âmbito da Economia Solidária, assim como iniciativas individuais de inserção no mundo do trabalho na forma de auto-emprego e empreendedorismo. O microcrédito, enquanto ferramenta de desenvolvimento de empreendimentos formados pela população de baixa renda, constitui um dos principais instrumentos de política com este propósito, sendo estruturado a partir do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), instituído em 2005, sob gestão do então Ministério do Trabalho e Emprego³.

A atividade de microcrédito adota a modalidade de concessão assistida de empréstimos financeiros, o que demanda a ação de agentes de crédito, profissionais treinados para desenvolverem basicamente duas atividades: ofertar o microcrédito junto ao público alvo e assistir o microempreendedor no investimento dos recursos. Esta prática se justifica, pois os beneficiários desta atividade são pequenos empreendedores, usualmente autônomos ou informais, que não possuem acesso ao mercado de crédito institucionalizado, caracterizados por sua exclusão financeira. Quem faz o vínculo entre a instituição microfinanceira e o tomador é o agente de crédito, de tal forma que o número e a qualidade do treinamento dos agentes de crédito refletem diretamente na expansão das operações, ganhando escala e fornecendo sustentabilidade financeira às instituições no longo prazo.

O desenvolvimento do microcrédito a partir da atuação do agente de crédito permitiu, pois, a introdução de novas tecnologias sociais e bancárias com vistas a reduzir custos fixos de operacionalização da concessão do crédito. Para Morduch (1999), instituições que ofertam microcrédito adotam práticas creditícias fundamentadas na adequação de suas estruturas de administração de carteira, as quais possibilitam o acompanhamento de pequenos empréstimos, a partir da utilização de modelos de contratos que eliminam a exigência de contrapartidas reais como forma de garantia. Dessa forma, proporcionam acesso a crédito principalmente para empreendimentos menos estruturados, com algum grau de informalidade, que não possuem condições de apresentar garantias exigidas pelas instituições bancárias que atuam no mercado tradicional de crédito. Por meio de mecanismos como esses, as instituições ou serviços de microcrédito oferecem respostas aos problemas de assimetria de informação subjacentes ao mercado de crédito (risco moral e informação assimétrica), possibilitando o acesso dos empreendimentos informais ou menos estruturados ao financiamento. Dentre essas inovações de prática bancária, adotadas por serviços ou instituições de microcrédito, cabe destacar os seguintes mecanismos (consolidados a partir de MORDUCH, 1999; STIGLITZ, WEISS, 1981):

³ Lei Federal nº 11.110, de 25 de abril de 2005.

- i) Aval solidário, consistindo na formação de grupos de tomadores de financiamento que se responsabilizam solidariamente pelo compromisso assumido junto à instituição de microcrédito, permitindo a redução do risco de inadimplência envolvido no empréstimo;
- ii) Monitoramento mútuo, que consiste na internalização do monitoramento sobre a realização dos investimentos financiados, no âmbito dos próprios grupos solidários, possibilitando que os custos relacionados ao monitoramento dos contratos pelas instituições de microcrédito sejam menores;
- iii) Incentivo progressivo, que consiste em somente elevar o teto dos valores de financiamento contratado a partir da formação de um histórico de crédito, possibilitando assim a redução de risco de inadimplência e dos custos de transação a ele associado; e
- iv) Parcelamento do pagamento do valor financiado em períodos curtos, possibilitando que a instituição de microcrédito acompanhe permanentemente a capacidade de pagamento do tomador, diminuindo também riscos de inadimplência e custos de transação.

Para que a metodologia de microcrédito possa ser aplicada com êxito, conforme demonstra a literatura especializada supracitada, torna-se necessário a atuação de agentes de crédito. A necessidade de reduzir as dificuldades de obter informações precisas sobre o tomador gera a necessidade de aproximar as instituições que ofertam microcrédito do seu cliente potencial. Essa proximidade é feita usualmente por um agente de crédito, uma vez que não é viável economicamente estruturar unidades físicas de atendimento em cada uma das comunidades a ser atendida pela instituição de microcrédito.

Existe, na literatura, uma vasta gama de definições acerca da ocupação de agente de crédito. Pimentel e Kerstenetzky (2008) salientam a metodologia particular das operações de microcrédito na qual destaca-se o papel-chave do agente de crédito na interação com os tomadores em seus respectivos locais de trabalho, sendo capaz de perceber singularidades e identificar potencialidades. Dentre as tarefas descritas como responsabilidade do agente, encontram-se o levantamento de dados sobre potenciais tomadores, o acompanhamento personalizado dos clientes, a emissão e análise de relatórios e a recuperação do crédito de tomadores inadimplentes.

De acordo com Rodrigues (2011, p. 11), o agente de crédito tem um papel crucial para os programas de microcrédito na medida em que “constrói e mantém com o beneficiário uma relação personalizada”. É por meio dele que o programa de microcrédito se insere na comunidade, representando a principal garantia de retorno do recurso emprestado e solidificando a imagem do programa. Ainda segundo Rodrigues (2011), o agente de crédito é o instrumento facilitador dos procedimentos operacionais, desde a solicitação, passando pela liberação do crédito e o posterior acompanhamento. Segundo este autor, tal profissional deve adotar uma postura não assistencialista, respeitando e valorizando o microempreendedor e sua atividade econômica. E ainda, para exercer a função de agente de crédito, os candidatos devem apresentar alguns requisitos tais como: flexibilidade e discernimento para lidar com os diferentes segmentos sociais; disponibilidade para realizar atividades de campo, noções básicas de contabilidade, administração, raciocínio lógico entre outros.

Dentre as várias atribuições do agente de crédito, usualmente definidas pelas instituições de microcrédito, destacam-se a recepção, informação e orientação dos proponentes sobre os critérios e condições de financiamento do programa de microcrédito, individual ou coletivamente, preenchimento e análise do cadastro do cliente e do avalista e visita técnica para aplicação do questionário socioeconômico.

Marques (*et. al.*, 2011, p. 24) ressaltam que “a questão da orientação personificada pelo agente de crédito vem sendo referendada como um fator chave para o sucesso do microcrédito”. No caso da operacionalização do trabalho do agente de crédito, Pereira (2004) propõe que seja dividido em três etapas. Na primeira etapa, a meta é realizar visitas junto às comunidades que envolvam o público potencial de microempresários, de maneira a divulgar o serviço e reunir subsídios, não apenas sobre a

viabilidade técnica e financeira dos microempreendimentos potenciais, como também sobre o ambiente local de vida e relacionamento pessoal dos empreendedores potenciais. O agente de crédito assume assim o papel de facilitador de diálogo entre os participantes, buscando identificar as necessidades e o perfil do serviço de crédito requerido pelo tomador potencial do microcrédito. Ou seja, além de um caráter puramente técnico e financista, cabe ao agente de crédito a tarefa de avaliar e construir laços de relacionamento dentre esse conjunto potencial de clientes, colocando-se como o interlocutor da instituição de microcrédito.

Uma segunda etapa compreende o período após a liberação dos recursos financeiros, quando o agente deve avaliar as condições de cumprimento das obrigações e também averiguar o andamento do empreendimento financiado, assim como o desempenho dos serviços oferecidos. Finalmente a etapa pós-operacional deve representar a continuidade da operação e o fortalecimento dos laços de relacionamento estabelecidos, o que se refletiria em uma alta taxa de reutilização de serviços.

Assim, de acordo Pereira (2004, p. 10-11):

(...) um elemento comum nessas instituições é o método do crédito assistido, expresso na figura do agente de crédito. A proposta deste funcionário é atuar como o elo de ligação e diálogo dentre os participantes da operação, sendo o responsável por um trabalho de acompanhamento e monitoramento junto ao conjunto de tomadores de crédito. Através dessa maior proximidade, a motivação é construir uma estrutura de relacionamento e confiança que atue como um substituto para a escassa garantia real disponível, consequentemente reduzindo o risco da operação⁴.

Segundo Gonzales e Driusso (2008), quando se observa o mercado bancário tradicional, é comum haver profissionais dos bancos alocados especificamente para o atendimento de um grupo de clientes. Quanto maior a importância econômica do cliente, maior o grau de exclusividade no atendimento. Na atividade do microcrédito, a valer essa lógica de mercado, esse tipo de relacionamento não faria sentido e predominariam modelos automatizados de decisão e transação. O agente de crédito quebra esse paradigma e conduz uma atividade que constitui um “*private banking* às avessas”, segundo os autores. Mesmo lidando com montantes reduzidos, o tomador desfruta de um relacionamento próximo e diferenciado, semelhante àquele de clientes de alta renda.

Ainda segundo Gonzales e Driusso (*idem*), um agente de crédito altamente produtivo chega a ter, em média, 400 clientes, o que permite à instituição credora auferir certo ganho de escala. Além disso, com a maior proximidade entre o agente e seus clientes, recupera-se uma das essências das operações de crédito tradicionais: a construção de um relacionamento de longo prazo entre credor e devedor, com potencial impacto sobre os níveis de inadimplência.

Ademais, o agente de crédito tende a passar boa parte de seu tempo próximo aos clientes tomadores. Muitas vezes, esses agentes residem nos arredores ou na própria comunidade da clientela, reforçando os elos de ligação e permitindo maior acompanhamento da própria carteira. Dessa forma, por exemplo, é possível tratar de maneira diferenciada os créditos problemáticos investigando a razão pela qual o pagamento não foi feito. Um caso de doença na família, de roubo ou atraso na entrega dos produtos a serem comercializados pode justificar uma ação de negociação que, simultaneamente, atenda ao devedor, permitindo que este reequilibre seu fluxo de caixa, e reduza a perda efetiva nos empréstimos (GONZALES, DRIUSSO, 2008).

Cumprido acrescentar que, a despeito dos ganhos de escala auferidos com a produtividade crescente do agente de crédito, os custos de operação tendem a ser elevados, daí porque, valendo as regras de mercado, as taxas de juros cobradas dificilmente se aproximariam daquelas vigentes para as grandes

⁴ Conforme Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM (2001), Schreiner (2001) e Barone *et al* (2002).

corporações, ainda que para essa análise seja fundamental abordar não somente os custos, mas também os riscos envolvidos, conforme Gonzales e Driusso (*idem*).

De acordo com **Maria das Graças de Andrade Borges**, o agente de crédito pode ser considerado⁵:

- i) O elemento chave do processo de microcrédito, por isso o sucesso institucional, entendendo-se como o cumprimento da missão e a sustentabilidade das ações, depende, diretamente, do perfil adequado e da capacitação e desenvolvimento profissional continuado do agente de crédito;
- ii) O elemento facilitador dos procedimentos operacionais necessários à tramitação da operação, desde a solicitação até a liberação do crédito e acompanhamento da carteira dos beneficiários; e
- iii) Um exemplo em quem o cliente do microcrédito se espelha, principalmente, pela diversidade de tarefas que precisa executar para desempenhar bem sua função de agente de mudança.

Ainda segundo **Borges**, evidentemente, a formação do agente de crédito é de extrema importância para a sua atuação eficiente. Cada instituição de microcrédito tem a liberdade de dar a formação que julgue adequada para os seus respectivos agentes de crédito. Deste modo, tomando a Agência do Crédito como exemplo, pode-se reconhecer que a metodologia da mesma é:

(...) voltada para áreas de conhecimento e formação, as quais impõem-se como eixos estruturantes da melhor utilização do crédito e da mobilização dos beneficiários em torno do desenvolvimento de negócios e do auto reconhecimento sobre o importante papel que desempenham na geração de trabalho, renda e cidadania, com foco nas ações voltadas para: i) sensibilizar e fomentar no profissional os valores empresariais, o espírito empreendedor e a importância dos pequenos negócios como geradores de emprego, riqueza e renda; ii) estimular iniciativas no seu processo de arranque (*startup*), para aplicação correta da metodologia tanto através de assessoria e da informação aos empreendedores; e iii) simular estratégias de apoio à inovação, ao desenvolvimento tecnológico e à melhoria dos processos de gestão e comercialização dos negócios apoiados⁶.

Reconhecida a importância do agente de crédito como base para a estruturação da atividade e política de microcrédito, serão abordadas na seção que segue a deficiência de estruturação de instrumentos de política com vistas à prestação de orientação e assistência técnica.

AS LACUNAS DAS POLÍTICAS DE ORIENTAÇÃO E ASSISTÊNCIA PARA EMPREENDEDORES DE BAIXA RENDA

Ainda que a literatura especializada e as práticas internacionais reconheçam a importância da orientação e assistência voltadas aos empreendedores de baixa renda como pilares para a efetividade de programas

⁵ Gestora da instituição de microcrédito da Agência do Crédito, e especialista em Microcrédito; sistematização da apresentação feita na oficina Caminhos para o Fortalecimento do Microcrédito no Brasil – Construção de Recomendações para o Aperfeiçoamento da Política de Microcrédito Produtivo Orientado, realizada no âmbito do projeto de pesquisa sobre o PNMPO, realizado pelo DataUnB e o Ministério do Trabalho, entre 2013 e 2015.

⁶ Conforme nota de rodapé anterior.

de microcrédito, e sustentabilidade de seus empreendimentos, são ainda incipientes as iniciativas do poder público para apoiar estas ações.

A política de microcrédito no Brasil está estruturada a partir do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), criado em 2005, entrando em operação no mesmo ano. Os objetivos do Programa, segundo o Ministério do Trabalho são: i) incentivar a geração de trabalho e renda entre os microempreendedores populares; ii) disponibilizar recursos para o microcrédito produtivo orientado; e iii) oferecer apoio técnico às instituições de microcrédito produtivo orientado, com vistas ao fortalecimento institucional dessas, para a prestação de serviços aos empreendedores populares (BRASIL, 2005). Nos termos deste marco legal, a disponibilização de orientação para os beneficiários do crédito é entendida como peça fundamental da atividade e da política de microcrédito, sendo explicitada na própria denominação do Programa.

Assim, o microcrédito produtivo orientado, em sua normatização, é considerado pelo Ministério do Trabalho instrumento essencial para a inclusão social e o combate à pobreza, bem como uma ferramenta relevante de política pública. Desenvolve-se fundamentalmente por intermédio de uma rede de instituições especializadas na concessão de crédito assistido, ou seja, com a orientação técnica necessária ao desenvolvimento sustentável desses empreendimentos.

Em 2009, o então Ministério do Trabalho e Emprego incorporou a ocupação dos agentes de crédito na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO)⁷, definidos como

[*aqueles que*] Executam serviços de apoio nas áreas de recursos humanos, administração, finanças e logística; atendem fornecedores e clientes, fornecendo e recebendo informações sobre produtos e serviços; tratam de documentos variados, cumprindo todo o procedimento necessário referente aos mesmos. Atuam na concessão de microcrédito a microempresários, atendendo clientes em campo e nas agências, prospectando clientes nas comunidades.

Cabe também destacar esforços deste Ministério, ao longo da segunda metade da primeira década dos anos 2000, em estruturar um programa de qualificação de agentes de crédito por meio do então vigente Plano Nacional de Qualificação (PNQ), iniciativa que não prosperou. Desta forma, ainda que o poder público reconheça a importância da oferta de orientação para o êxito da política de microcrédito (e o próprio êxito dos empreendimentos apoiados), nenhum instrumento de apoio à atuação dos agentes de crédito foi efetivamente estabelecido.

Outra vertente do entendimento de como deve ser construída uma política de apoio aos pequenos empreendedores por meio de orientação privilegia que os esforços do poder público devem se centrar na provisão de educação financeira para toda a população, e não necessariamente apenas para pequenos empreendedores. Conforme documento da OCDE (2013, p. 17, trad. nossa), educação financeira é

(...) o processo pelo qual indivíduos e sociedade aumentam/melhoram seu entendimento sobre produtos financeiros (conceitos e riscos também) e, pela informação, formação e orientação clara, desenvolve os valores e habilidades necessárias para se tornar mais atento aos riscos e oportunidades para tomar/fazer escolhas informadas, para saber onde buscar ajuda/apoio, e para realizar outras ações efetivas para melhorar o bem-estar financeiro, contribuindo consistentemente (de forma consistente) para formar indivíduos responsáveis e sociedades comprometidas com o futuro.

⁷ A CBO, instituída por Portaria Ministerial do MTE no. 397, 2002, tem por finalidade a identificação das ocupações no mercado de trabalho, para fins classificatórios junto aos registros administrativos e domiciliares. Os efeitos de uniformização pretendida pela Classificação são de ordem administrativa e não se estendem às relações de trabalho. Já a regulamentação da profissão, diferentemente da CBO, é realizada por meio de Lei, cuja apreciação é feita pelo Congresso Nacional.

Nesta perspectiva, o Banco Central do Brasil implementou em 2010 a Estratégia Nacional de Educação Financeira (ENEF)⁸, que tem dentre seus principais objetivos: i) promover a educação financeira e previdenciária; ii) aumentar a capacidade do cidadão para realizar escolhas conscientes sobre a administração dos seus recursos e; iii) contribuir para a eficiência e a solidez dos mercados financeiro, de capitais, de seguros, de previdência e de capitalização (BRASIL, 2010). Contudo, os documentos norteadores desta política não incorporam empreendedores de mais baixa renda como público prioritário, e não integram os instrumentos de microcrédito à referida estratégia.

As iniciativas apoiadas pelo poder público com vistas a proporcionar assistência técnica, para além da orientação financeira, aos empreendedores de mais baixa renda são ainda menos valorizadas, principalmente na área urbana. Aquelas sob coordenação do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) restringem-se usualmente a prestar atendimento a empreendimentos formais, deixando desassistidos empreendimentos informais ou autônomos.

Na área rural, contudo, destaca-se a atuação das Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater). Estas instituições atuam no Brasil há mais de seis décadas e desde o seu início têm como princípio o atendimento aos pequenos e médios agricultores, suas famílias e as organizações representativas, tais como associações, cooperativas, conselhos, dentre outras. Sua atuação foi fortalecida com a instituição da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater)⁹, em 2004, assegurando a importância das instituições prestadoras dos serviços de assistência técnica e extensão rural, sejam elas públicas (municipais, estaduais e federais), conveniadas com o setor público, organizações não-governamentais, redes e consórcios entre outras. A referida política estabelece os seus princípios da seguinte maneira: “assegurar com exclusividade aos agricultores familiares, o acesso ao serviço de assistência técnica e extensão rural pública, gratuita, de qualidade e em quantidade suficiente” (BRASIL, 2007). A expertise desenvolvida por esta instituição em relação às ferramentas criadas para proporcionar orientação e assistência aos pequenos empreendedores precisaria ser mais bem estudada com vistas à avaliação de sua aplicabilidade no meio urbano. Nenhuma iniciativa apoiada pelo poder público neste sentido foi feita até então.

RECOMENDAÇÕES PARA O APERFEIÇOAMENTO DA POLÍTICA E A CENTRALIDADE DO TRABALHO DO AGENTE DE CRÉDITO

Nesta seção serão apresentados aprofundamentos analíticos sobre as ações de orientação empreendidas pelas instituições de microcrédito no Brasil, e o papel do agente de crédito, a partir de levantamentos feitos por pesquisa realizada pelo Centro de Pesquisas de Opinião Pública da Universidade de Brasília

⁸ Instituída a partir do Decreto Federal nº 7397, de 22 de dezembro de 2010.

⁹ De acordo com Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, “o Pronater é o instrumento orientador do processo de implementação da Pnater e estabelece as diretrizes e metas para os serviços públicos de Ater no País. É coordenado pelo Dater e elaborado, anualmente, para cada Plano Safra da Agricultura Familiar com base nas políticas da SAF, nos Programas Estaduais de Ater e nas demandas da agricultura familiar” (Disponível em <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-captec/pol%C3%ADtica-nacional-de-assist%C3%A2ncia-t%C3%A9cnica-e-extens%C3%A3o-rural-pnater>).

(DATAUnB), para o então Ministério do Trabalho e Emprego¹⁰. Esta pesquisa utilizou-se de técnicas de metodologias qualitativas e quantitativas, bem como um amplo levantamento bibliográfico sobre microfinanças e microcrédito no Brasil e no contexto internacional (DATAUnB, 2015).

Pode ser destacado pela pesquisa realizada que a orientação para o crédito é considerada uma das principais inovações metodológicas da atividade de microcrédito, sendo disponibilizada aos clientes desta atividade pelos agentes de crédito. Contudo, as ações de orientação impõem um alto custo para a atividade de microcrédito, e nem sempre as instituições têm condições de oferecer uma orientação adequada aos clientes, pois os agentes de crédito são pressionados a atingir indicadores de produtividade, restando-lhes pouco tempo para trabalhar a orientação. O atendimento personalizado, feito principalmente em áreas mais afastadas, onde residem usualmente a população de baixa renda, torna o custo da atividade de microcrédito bastante alto. Em cidades pequenas, as ações relacionadas à orientação tendem a funcionar melhor, devido aos laços de relacionamento mais estreitos e distâncias menores entre os clientes.

Desta forma, o agente de crédito é considerado elemento chave no desenvolvimento da atividade de microcrédito devido ao fato de que sua atuação permite o estabelecimento de vínculos fortes com os tomadores de empréstimo. A referida pesquisa levantou que todas as instituições que atuam em atividades de microcrédito empregam agentes de crédito, ainda que o rol de atividades desenvolvidas por ele sofra variações.

A orientação prestada pelo agente de crédito, segundo os gestores de programas de microcrédito envolvidos na pesquisa, funcionaria na prática mais como um 'trabalho psicológico', sendo fundamental para a construção de uma relação de confiança com o cliente de microcrédito. A orientação para o crédito, contudo, deveria estar baseada no diagnóstico das necessidades do cliente de microcrédito, e estruturada a partir de um tripé: educação financeira, capacitação e assistência técnica.

A pesquisa levantou, porém, que incumbir os agentes de crédito de prestar assistência técnica traria responsabilidades às instituições de microcrédito para além de seu papel (se a assistência prestada prejudicasse o negócio, a instituição de microcrédito seria responsabilizada, por exemplo). Logo, grande parte dos gestores das instituições de microcrédito pensam que a orientação deveria apenas se restringir à operação de crédito. Isso não impediria, contudo, que os agentes de crédito das instituições de microcrédito fossem segmentados por áreas de atividade econômicas nas quais os seus clientes atuam, pois assim a capacitação desses agentes poderia contemplar conteúdos associados à assistência técnica.

Contudo, uma evidência apontada pela pesquisa é o reconhecimento de que a expansão da atividade de microcrédito parece esbarrar na disponibilidade de mão de obra potencial ou capacitada para exercer a função de agente de crédito, elemento fundamental para garantir a efetividade desta atividade. A formação e treinamento de novos profissionais nesta área seria então ainda mais necessário com vistas a suprir esta limitação. Porém, também foi destacado que tal capacitação leva tempo e é relativamente onerosa. O agente de crédito precisaria conciliar competências analítica, comercial e linguagem de comunidade, o que torna o perfil deste profissional difícil de ser encontrado ou mesmo formado.

Além disso, segundo gestores de instituições de microcrédito que participaram da pesquisa, a rotatividade dos agentes de crédito é alta. As razões apontadas para tanto é que esta atividade é considerada bastante dura, uma vez que há muita demanda a ser atendida, e o trabalho é desenvolvido em regiões remotas.

¹⁰ Projeto de Pesquisa: "Microcrédito Produtivo Orientado: Inovações de Tecnologia Social e Aperfeiçoamento de Política" - Projeto de cooperação técnica entre o Ministério do Trabalho e Emprego – TEM e a Universidade de Brasília – UnB, por meio do Centro de Pesquisas de Opinião Pública da Universidade de Brasília – DATAUnB, com o apoio do Centro de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Fundação Universidade de Brasília – CDT/ FUB – 2015. A pesquisa qualitativa, realizada no âmbito do referido projeto e aqui analisada em profundidade, teve como finalidade proporcionar a construção de uma visão de futuro do PNMPO e sua relação com as demais políticas de geração de emprego e renda sob coordenação do então Ministério do Trabalho e Emprego, por meio do levantamento de percepções junto aos gestores de políticas públicas, especialistas, além de gestores das diversas institucionalidades que ofertam microcrédito produtivo orientado no Brasil. A pesquisa qualitativa compreendeu três estratégias que envolveram dirigentes de instituições de microcrédito selecionadas, gestores públicos, bem como usuários de microcrédito, que foram: entrevista em profundidade, grupos focais com participação de beneficiários do PNMPO e uma oficina de trabalho com participação de gestores governamentais e dirigentes de instituições de microcrédito.

Além disso, muitos agentes de crédito têm como expectativa uma rápida ascensão na carreira, algo que este tipo de atividade não tem condições de oferecer.

A pesquisa também levantou a necessidade premente de a legislação regulamentar a ocupação agente de crédito, pois há entendimentos jurídicos de que estes podem ser considerados bancários, podendo gerar conflitos trabalhistas.

Por fim, a pesquisa realizada permitiu a sistematização de principais recomendações com vistas ao aperfeiçoamento da política de microcrédito no Brasil, voltadas à atuação do agente de crédito: i) estruturação de programas e ações de qualificação profissional ou cursos profissionalizantes voltados para agentes de crédito; ii) institucionalização de instrumentos de certificação profissional que promovam a habilitação de agentes de crédito reconhecido por órgãos governamentais; e iii) fomento e disseminação de boas práticas (como o apoio à criação de selos e prêmios) bem como promoção de avaliações periódicas da qualidade do trabalho e das condições de trabalho do agente de crédito. Estas recomendações foram trabalhadas junto a gestores de política e de atividade de microcrédito em oficinas realizadas ao longo de pesquisa empreendida pelo Centro de Pesquisa em Opinião Pública da Universidade de Brasília (DATAUnB), para o então Ministério do Trabalho e Emprego, no período de 2013 e 2015¹¹.

MUDANÇAS NA LEGISLAÇÃO E PERSPECTIVAS FUTURAS PARA A ATIVIDADE DO AGENTE DE CRÉDITO

Em 2018, o governo modificou a legislação que instituiu o PNMPO e a política de microcrédito no Brasil, ao estabelecer a Lei Federal nº 13.636/18. Tendo em vista o foco no trabalho do agente de crédito na dinâmica da concessão de microcrédito, a nova legislação alterou em dois pontos principais as atribuições do agente. Primeiramente, retira, a partir de 2018, a obrigatoriedade do acompanhamento presencial do agente durante o processo de concessão de crédito, “[...] admitido o uso de tecnologias digitais e eletrônicas que possam substituir o contato presencial” (BRASIL, 2018, Art. 1).

Além disso, foram revogadas as alíneas que apresentavam, de forma mais específica, quais seriam as atribuições do agente de crédito, como consta a seguir:

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

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

III - o valor e as condições do crédito devem ser definidos após a avaliação da atividade e da capacidade de endividamento do tomador final dos recursos, em estreita interlocução com este e em consonância com o previsto nesta Lei. (BRASIL, 2005, Art. 1 – revogado).

¹¹ Também no âmbito do Projeto de Pesquisa: “Microcrédito Produtivo Orientado: Inovações de Tecnologia Social e Aperfeiçoamento de Política”, foi realizada a oficina “Caminhos para o Fortalecimento do Microcrédito no Brasil: Construção de Recomendações para o Aperfeiçoamento da Política de Microcrédito Produtivo Orientado”, no campus da Universidade de Brasília, no dia 27 de novembro de 2014, com a presença de 54 representantes institucionais, dirigentes e assessores de instituições de microcrédito, gestores públicos e técnicos de entidades públicas que participam das políticas de microcrédito.

Pode-se constatar que a redação anterior da legislação aqui tratada especificava de maneira mais detalhada as atividades dos agentes de crédito, destacando a forma como se devia dar esta orientação, além de estabelecer a obrigatoriedade do contato presencial desses agentes com os tomadores. Como abordado nas seções anteriores, são justamente esses os aspectos que fundamentam a metodologia do microcrédito produtivo *orientado*. Com as modificações na legislação, torna-se necessário acompanhar quais serão as consequências para a política e a atividade do microcrédito nos anos subsequentes.

Contudo, reconhecendo as dificuldades enfrentadas pela população de baixa renda para inserção no mercado de trabalho formal, ainda maior em contexto de estagnação econômica e altos índices de desemprego como o caso brasileiro, deve-se ressaltar a importância de se fortalecer e aperfeiçoar políticas voltadas ao segmento dos pequenos empreendimentos informais. A flexibilização da especificação legal de como deve atuar o agente de microcrédito pode facilitar a expansão da atividade, mas ações de orientação e assistência técnica não deixam de ser fundamentais para garantir a sustentabilidade dos pequenos empreendimentos financiados e a efetiva inclusão produtiva destes trabalhadores. A construção de uma política pública com este propósito, portanto, não deve deixar de fazer parte da agenda governamental.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Marcelo Machado T. de.; DINIZ, Eduardo H. Articulação política na avaliação de inclusão financeira promovida pelo Banco Central do Brasil. *Organizações e Sociedade* [online], v.2 3, n. 76, 2016, pp.150-171. Disponível em: <http://www.redalyc.org/pdf/4006/400643284009.pdf>. Acesso em: 01/09/2018.

BARONE, Francisco Marcelo et al. *Introdução ao microcrédito*. Brasília: Conselho de Comunidade Solidária, 2002. Disponível em: <<http://www.sebrae.com.br/>>. Acesso em 10/10/2010.

BRASIL. Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005. Institui o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado - PNMPO e altera dispositivos da Lei no 8.029, de 12 de abril de 1990, que dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração pública federal; da Lei no 9.311, de 24 de outubro de 1996, que institui a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira – CPMF; da Lei no 9.872, de 23 de novembro de 1999, que cria o Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda – FUNPROGER; da Lei no 10.194, de 14 de fevereiro de 2001, que dispõe sobre a instituição de Sociedades de Crédito ao Microempreendedor; e da Lei no 10.735, de 11 de setembro de 2003, que dispõe sobre o direcionamento de depósitos a vista captados pelas instituições financeiras para operações de crédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores; e dá outras providências. *Diário Oficial*, Brasília, DF, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Secretaria da Agricultura Familiar. Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural. *Política nacional de assistência técnica e extensão rural*. Brasília, novembro de 2007.

BRASIL. Decreto nº 7397, de 22 de dezembro de 2010. Institui a Estratégia Nacional de Educação Financeira - ENEF, dispõe sobre a sua gestão e dá outras providências. Brasília, DF, 2010.

BRASIL. Lei nº 13.636, de 20 de março de 2018. Dispõe sobre o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO); e revoga dispositivos das Leis nºs 11.110, de 25 de abril de 2005, e 10.735, de 11 de setembro de 2003. Brasília, DF, 2018.

GONZALES, Lauro; DRIUSSO, Marcelo. Inovações no microcrédito: experiências inovadoras no campo das microfinanças, especificamente no microcrédito, atestam a possibilidade de expandir o acesso ao crédito na baixa renda. *GV Executivo*, v. 7, n. 3. Rio de Janeiro, 2008, pp. 55-59. Disponível em: <https://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/5303.pdf>. Acesso em: 10/10/2010

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL – IBAM. Perspectivas de expansão das microfinanças no Brasil: marco legal, capitalização e tecnologia. Rio de Janeiro: Núcleo de Economia Local (NEL) da Área de Desenvolvimento Econômico e Social (DES) do IBAM, 2001. Disponível em <www.ibam.org.br>. Acesso em 10 de outubro de 2010.

MARQUES, Vinicius Silveira; SANTOS, Rodrigo dos; SIQUEIRA, José Ricardo Maia de; SANTOS, Ruthberg dos. Microcrédito no Rio de Janeiro: Uma Análise do Caso BNDES-Vivacred. Revista de Informação Contábil. v. 5, n. 3. Rio de Janeiro, 2011, pp. 21-42.

MEDEIROS, Jássio Pereira de; BORGES, Djalma Freire. Participação cidadã no planejamento das ações da EMATER-RN. RAP, v. 41, n. 1. Rio de Janeiro, 2007, pp. 63-81.

MORDUCH, Jonathan. The microfinance promise. *Journal of Economic Literat.*, v. 37, n. 4, 1999, pp. 1569-1614.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Advancing National Strategies for Financial Education: A Joint Publication by Russia's G20 Presidency and the OECD. 2013. Disponível em <http://www.oecd.org/finance/financial-education/G20_OECD_NSFinancialEducation.pdf>. Acesso em 10/10/2018.

CENTRO DE PESQUISA EM OPINIÃO PÚBLICA DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – DATAUnB. A Política e a Atividade de Microcrédito como Instrumentos de Geração de Trabalho e Renda e Inclusão Produtiva. Brasília: UnB, 2015.

PEREIRA, Fernanda Batista. Microcrédito e a democratização do mercado financeiro: O caso do Banco Popular de Ipatinga – MG. Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais para obtenção do título de mestre em economia. Minas Gerais, 2004.

PIMENTEL, Vinicius; KERSTENETZKY, Célia Lessa. Microcrédito: por que os bancos privados não bancam? Textos para Discussão UFF. Rio de Janeiro: UFF, 2008.

RODRIGUES, Ozir Clavius. Aprimoramento da Burocracia na Concessão de Microcrédito: o Exemplo do Banco Social no Paraná. Projeto Técnico – Universidade Federal do Paraná/Gestão Pública. Curitiba, 2011.

SCHREINER, Mark. Aspects of outreach: a framework for the discussion of the social benefits of microfinance. *Journal of International Development.*, 1999. Disponível em: <http://www.gdrc.org/icm/ppp/aspects.pdf>. Acesso em 10 de outubro de 2018.

STIGLITZ, Joseph E.; WEISS, Andrew. Credit Rationing in Markets with Imperfect Information. In: *The American Economic Review*, v. 71, n. 3, 1981, pp. 393-410.