



Avaliação de Processos de Políticas Públicas: Programa Banco do Povo Paulista.

Julia Tamani Costa

Resumo: Esta pesquisa teve como intuito descrever e avaliar os processos de uma política pública efetuada pelo Governo do Estado de São Paulo – o Banco do Povo Paulista, programa de microcrédito produtivo, que oferta a menor tarifa de juros entre as instituições financeiras do Brasil. O discurso aqui apresentado resulta de uma pesquisa bibliográfica sobre temas pilares e transversais a essa temática, além de dados e informações obtidos em entrevistas e visitas técnicas a municípios conveniados. Os resultados são apresentados de modo a entender quais processos que contribuem ou impedem a implementação eficiente do Banco do Povo Paulista, permitindo o aprimoramento do programa público.

Palavras-Chave: avaliação de políticas públicas; avaliação de processos; Banco do Povo Paulista.

Introdução

No cenário das microfinanças, um dos serviços financeiros mais conhecidos é o microcrédito. O microcrédito pode ser entendido como crédito para indivíduos pobres ou microempreendedores de menor renda sem acesso ao crédito formal, dado sem garantias reais (COSTANZI, 2002).

Os diversos segmentos do microcrédito podem ser desenvolvidos por instituições da sociedade civil, pela iniciativa privada e pelo setor público. No Brasil, o microcrédito associou-se a uma política pública de interesse do Estado como saída para problemas sociais e econômicos (CADIOLI, 2015).

Nesse sentido, o microcrédito é visto como um programa governamental que representa um projeto de caráter social implantado via mercado financeiro e que visa à geração de emprego, renda e diminuição da miséria (MIGUEL, 2012).

No Brasil, a demanda potencial por crédito é estimada em quase 14 milhões de pequenos empreendimentos, mas o mesmo não ocorre com a oferta por esse serviço financeiro. Mesmo com o crescimento acentuado de instituições financeiras, só 1% desse valor é atendido (ZOUAIN; BARONE, 2007).

No Estado de São Paulo, há mais de dois milhões de clientes potenciais de microcrédito produtivo, além disso, ressaltando a importância dos pequenos negócios, eles são responsáveis por empregar 50% da População Economicamente Ativa do Brasil (LEITE; MONTORO, 2007?).

Nesse cenário, há a criação do Banco do Povo Paulista, inicialmente estimulado pelo Programa de AutoEmprego (PAE), cujo objetivo era a criação de cooperativas de trabalhadores; a ideia era criar uma alternativa para que pudessem adquirir equipamentos e capital de giro para o desenvolvimento de suas atividades (SILVA, 2006).

Em 1996, o governador Mário Covas enviou Walter Barelli, seu secretário de Emprego e Relações do Trabalho, para conhecer o Prorenda, experiência de microcrédito feita pelo Banco do Estado do Ceará e, com base no relatório de visita, aprovou-se a formulação de um programa para o estado de São Paulo (SILVA, 2006).



O Banco do Povo Paulista é um “[...] programa de microcrédito produtivo desenvolvido pelo Governo do Estado de São Paulo em parceria com prefeituras, tem como intuito promover o empreendedorismo, bem como geração de emprego e renda” (BPP, 2019, p. 01).

Os objetivos específicos são: tornar o acesso ao crédito democrático para pequenos empreendedores; aumentar a renda familiar; estimular o empreendedorismo e a criação de novas vagas de trabalho; e desenvolver os municípios que participam da política pública (CADIOLI, 2015).

Foi instituído pela lei nº 9.533, em 1997, e regulamentado pela lei nº 43.283 em 1998. Além disso, era operado através de uma parceria entre a Secretaria de Emprego e Relações do Trabalho (SERT), na qual tinha uma atuação voltada para apoiar a criação de unidades do Banco do Povo Paulista, e os municípios de São Paulo (SILVA, 2006).

Porém, a partir de 2019, as funções e responsabilidades foram transferidas para a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico, integrando a Subsecretaria de Empreendedorismo e da Micro e Pequena Empresa (BPP, 2019).

O convênio para criação de unidades estabelece uma divisão de obrigações entre o Governo Estadual e o Governo Municipal. O primeiro convênio ocorreu em março de 1999 com o município de Presidente Prudente (SILVA, 2006).

Na atualidade, o programa está presente em 563 municípios e já emprestou mais de 2 bilhões de reais em mais de 400.000 operações feitas, por meio das modalidades de capital de giro e de investimento definido (BPP, 2019).

Além disso, o programa não cobra custo de abertura do crédito e usa apenas uma tarifa de juros subsidiada, a menor do país, 0,35% ao mês, conseguindo ofertar o crédito mais barato do país atualmente (CADIOLI, 2015).

De acordo com as características dos clientes, Leite e Montoro (2007?) afirmam que há certa estabilidade do tomador, do valor emprestado e do resultado operacional, assim pode-se inferir que o perfil do cliente e do negócio é compatível com as parcelas de pagamento definidas para a tomada do empréstimo.

O controle da inadimplência, de acordo com Busnardo (2014), é um dos fatores que contribuem para o sucesso do programa público, assim como, a visão não assistencialista, o atendimento de qualidade, a capacitação dos agentes de crédito e a análise criteriosa para a concessão do empréstimo.

Em 2006, o programa possuía uma carteira de 29.374 clientes ativos e um contingente de 541 agentes de crédito, assim, a produtividade média era de 52,2 clientes ativos por agente, sendo que a carteira vigente total era de 64,5 milhões de reais (SILVA, 2006). Já em 2013, o valor emprestado foi de 193 milhões de reais, atendendo a 35 mil clientes (CADIOLI, 2015).

Outros autores afirmam que a instituição financeira apresenta algumas características pouco desejáveis como: limitada preocupação com a sustentabilidade operacional e financeira, dado que é o único que apresenta taxa de juros subsidiadas, dependendo do constante aporte de novos recursos orçamentários; vulnerável do ponto de vista político porque depende de apoio público; tem produtividade moderada; não é supervisionado por uma autoridade monetária, não descartando a possibilidade de risco sistêmico nas microfinanças do país; além de, possuir um enfoque social “ruim” dado que atinge uma classe social com nível de renda acima do considerado ideal para o microcrédito (PAIVA; GALIZA, 2002).

Visto que o Banco do Povo Paulista é uma política pública de microcrédito produtivo do Governo do Estado de São Paulo, este deve ser avaliado. Deste modo, a avaliação deve



cumprir o papel de averiguar problemas, identificando as causas e sugerindo possíveis soluções – assim a preocupação é verificar se os conteúdos inseridos dentro de uma política pública estão sendo efetivos no cumprimento satisfatório dos objetivos.

Quanto às características da presente pesquisa, esta ocorre durante o processo operacional e é uma avaliação de processos dado que o intuito é identificar os fatores que facilitam ou dificultam a implementação da política pública, isto é, o alcance dos objetivos do Banco do Povo Paulista (PREMOLI; CIRINO, 2014).

Metodologia

Deste modo, a atual pesquisa pode ser definida como bibliográfica, mas também inclui aspectos qualitativos e quantitativos, dado que após o levantamento bibliográfico, que permitiu maior entendimento sobre o Banco do Povo Paulista, foram efetuadas entrevistas e visitas técnicas em algumas unidades do programa público – intuito era avaliar também a equipe de gestão do Estado de São Paulo.

Nos municípios, as visitas técnicas e as entrevistas ocorreram de forma presencial, para estas foi elaborado antecipadamente um questionário parcialmente estruturado, mas que também incluiu questões de acordo com a observação livre – os municípios analisados incluem Limeira, Iracemápolis e Araras.

O instrumento metodológico de avaliação, isto é, o questionário dos municípios, assim como da equipe de gestão do Banco do Povo Paulista, foi formulado através de três pilares: governança; implementação; e processos – além de outras questões adicionais.

O intuito foi contribuir para a identificação de similaridades e divergências entre os municípios, a administração do Banco do Povo Paulista, verificar o cumprimento dos objetivos e das obrigações, a interlocução entre os municípios e o Estado, mudança de órgãos responsáveis, além de dúvidas operacionais e sobre as informações já consultadas.

Já no questionário para a Gestão Estadual o propósito foi comparar as facilidades e os gargalos, além de concepções de dificuldades processuais sob o ponto de vista do Estado de São Paulo. Entretanto, não foi possível estabelecer contato com o órgão público, o que pode ter sido dificultado devido à pandemia do novo Coronavírus e as medidas de distanciamento social.

Resultados e Discussões

Posteriormente, houve o processo de estruturação e análise dos dados e informações obtidas nas entrevistas e nas visitas técnicas nos municípios, estes parecem ser promissores para possíveis aperfeiçoamentos futuros no Banco do Povo Paulista.

Sobre as questões relacionadas ao quesito da “Governança”, é possível observar que os pontos administrativos fortes dos municípios são: a eficiente comunicação interna e a articulação de processos nas rotinas de trabalho. Desfavoravelmente, é perceptível a falta de divulgação da política pública, devido a fatores financeiros ou por ausência de atenção nesse aspecto, ocasionando um diminuto alcance ao público alvo.

Para mais, foi possível analisar que as cidades entrevistadas possuem poucos profissionais – alguns ocupam até dois cargos distintos – mas que parecem ser qualificados para implantar suas funções, além disso, na visão dos entrevistados, se houver o crescimento da visibilidade da política pública, a perspectiva é de que precise de mais funcionários, daqui a alguns anos.



No pilar de “Implementação”, foi perceptível que o objetivo específico da política pública implementado de modo mais eficiente, segundo a opinião dos profissionais, é “tornar o acesso ao crédito democrático para pequenos empreendedores” e em segundo lugar, “estimular o empreendedorismo e a criação de novas vagas de trabalho”.

Nas questões seguintes, relacionadas à divisão de obrigações entre o Governo Municipal e o Governo Estadual, foi analisado que o primeiro parece cumprir suas obrigações de forma satisfatória, sem grandes equívocos. Entretanto, os entrevistados apresentam ressalvas quanto ao último, como: insatisfação com o suporte técnico; ausência de ênfase em vigiar o cumprimento das normas administrativas e dos procedimentos operacionais; demora na aprovação dos contratos de crédito; entre outros.

No último pilar, sobre os “Processos”, com a transferência de funções para a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico, houve modificações que impactaram os municípios, mesmo que em menor nível, em diversos aspectos. Foi observado também dificuldade no processo de interlocução entre as cidades e o Estado, um dos motivos destacados é devido a grande demanda, dado que são muitas unidades no Estado de São Paulo e este possui uma equipe diminuta.

Sobre os processos ou procedimentos que poderiam ser revistos ou melhorados, cada entrevistado ressaltou um aspecto processual diferente, como: a incoerência dos processos de renegociação de dívida; a necessidade de mudar a forma de contratação do agente de crédito, dado que é um cargo comissionado; o atendimento que o Governo Estadual presta aos municípios; entre outros. Portanto, a diversidade de aspectos pode ser uma evidência de que o Banco do Povo Paulista tem muito para aprimorar.

Por fim, foi questionado a opinião dos entrevistados sobre a argumento de alguns autores que indicam que o programa público possui um enfoque social “ruim” dado que atinge uma classe social com nível de renda acima do considerado ideal para o microcrédito (PAIVA; GALIZA, 2002).

Por unanimidade, os profissionais não consideram esse argumento como válido, dado que o Banco do Povo Paulista atinge uma população com renda muito inferior. Entretanto, eles afirmam que o programa atinge todas as classes sociais que precisam de empréstimos e que há uma ampliação dos limites de créditos, que tendem a estar disponíveis para classes de maior renda.

Considerações Finais

Portanto, apesar das dificuldades processuais em tarefas que concernem unicamente ao Governo Municipal efetuar para a unidade do Banco do Povo Paulista – como a falta de divulgação do programa público nos municípios, que afeta o alcance ao público alvo – grande parte do aprimoramento da política pública depende do Governo Estadual.

Segundo informações dadas pelos entrevistados, este não demonstra a devida importância ao programa de microcrédito que oferta a menor tarifa de juros do país. Dado que os entrevistados percebem que a Secretaria de Desenvolvimento Econômico tem que responder a uma ampla demanda com uma equipe menor, com cargos e funções não tão bem delimitados, além de serem despreparados, por falta de treinamento.

Para mais, é lamentável a ausência de contato com o órgão público para que fosse possível alcançar os fatores que realmente tem impedido ou contribuído para que a Secretaria de Desenvolvimento Econômico efetue suas funções de modo mais eficiente e, conseqüentemente, atenda satisfatoriamente a necessidade de cada localidade.



Contudo, os resultados obtidos diagnosticaram fatores importantes que têm impedido a implementação efetiva da política pública e o alcance de seus objetivos, tanto por parte do Governo Municipal dos locais analisados, quanto a respeito do Governo do Estado de São Paulo. Portanto, poderá servir como instrumento de aperfeiçoamento processual e administrativo para estes órgãos e para outros que encontrem barreiras ou facilitadores semelhantes, possibilitando assim a melhoria do serviço financeiro de microcrédito destinado à sociedade civil.

Entretanto, mesmo que a atual pesquisa seja um grande avanço no âmbito prático da avaliação de políticas públicas, é esperado que esta desperte maior interesse científico e reconhecimento nessa área, permitindo também maior monitoramento das ações do Poder Público.

Referências Bibliográficas

- BPP, 2019. SÃO PAULO. Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho. **Banco do Povo Paulista – (BPP)**. 2019. Disponível em: <http://www.emprego.sp.gov.br/institucional/coordenacoes/banco-do-povo-paulista/>. Acesso em: 26 fev. 2019.
- BUSNARDO, Fábio Felipe. **Programas públicos de concessão de crédito para apoio ao microempreendedor no município de São José dos Campos – SP**. 2014. 56 f. Monografia (Especialização) - Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, São José dos Campos, 2014. Disponível em: http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/3727/1/CT_GPM_2013_08.pdf. Acesso em: 02 set. 2019.
- CADIOLI, Guilherme. **Microcrédito: análise de inovações do mercado mundial, o caso brasileiro e o caso do Banco do Povo Paulista**. 2015. 82 f. TCC (Graduação) - Curso de Ciências Econômicas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000967744>. Acesso em: 02 set. 2019.
- COSTANZI, Rogério Nagamine. Microcrédito no âmbito das políticas públicas de trabalho e renda. **Mercado de Trabalho - Conjuntura e Análise**, Brasília, p.21-25, 2002. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/mt_019g.pdf. Acesso em: 02 set. 2019.
- LEITE, Carlos; MONTORO, Fernando Antonio Franco. **A Importância do microcrédito para o desenvolvimento econômico e social e o Banco do Povo Paulista**. Disponível em: <https://www.abscm.com.br/uploads/publicacoes/A%20importancia%20do%20microcredito%20par%20a%20o%20desenvolvimento%20economico%20e%20social%20e%20o%20banco%20do%20povo%20Opaulista.pdf>. Acesso em: 02 set. 2019.
- MIGUEL, Antonia Celene. Microcrédito no Brasil: uma agenda de política pública para o mercado de microfinanças. **Revista Espaço de Diálogo e Desconexão**, Araraquara, v. 4, n. 2, p.01-23, jan. 2012. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/redd/article/view/5182/4247>. Acesso em: 02 set. 2019.
- PAIVA, Luis Henrique; GALIZA, Marcelo. Microcrédito: alternativas em evidência no país. **Mercado de Trabalho - Conjuntura e Análise**, Brasília, p.43-50, 2002. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/mt_019j.pdf. Acesso em: 02 set. 2019.
- PREMOLI, Marcus Vinícius Zandonadi; CIRINO, Jader Fernandes. Avaliação de Processos em Políticas e Programas Públicos: o caso do Programa de Microcrédito Nossocrédito – ES. **Planejamento e Políticas Públicas**, IPEA, p.271-300, 2014. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/303/323>. Acesso em: 06 fev. 2020.
- SILVA, Roberto Vilela de Moura. **Disseminação de Programas Públicos de Microcrédito: O Caso da Região Metropolitana de São Paulo**. 2006. 186 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração Pública e Governo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2006. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2408/164883.pdf?sequence=2&isAllowed=y>. Acesso em: 23 set. 2019.
- ZOUAIN, Deborah Moraes; BARONE, Francisco Marcelo. Excertos sobre política pública de acesso ao crédito como ferramenta de combate à pobreza e inclusão social: o microcrédito na era FHC. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 2, p.369-380, abr. 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?frbrVersion=2&script=sci_arttext&pid=S0034-76122007000200010&lng=en&tling=en. Acesso em: 20 out. 2019.