



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
CURSO DE MESTRADO EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

ILGO ALAM CASTRO

**AVALIAÇÃO DE PROCESSO DO PROGRAMA DO FUNDO
CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORDESTE PARA MICRO E
PEQUENAS EMPRESAS (FNE-MPE) DO BANCO DO NORDESTE ENTRE OS
ANOS DE 2011 E 2014**

FORTALEZA

2015

ILGO ALAM CASTRO

AVALIAÇÃO DE PROCESSO DO PROGRAMA DO FUNDO CONSTITUCIONAL
DE FINANCIAMENTO DO NORDESTE PARA MICRO E PEQUENAS EMPRESAS
(FNE-MPE) DO BANCO DO NORDESTE ENTRE OS ANOS DE 2011 E 2014

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Girão Santiago

FORTALEZA

2015

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca de Ciências Humanas

-
- C235a Castro, Ilgo Alam.
Avaliação de processo do programa do fundo constitucional de financiamento do Nordeste para micro e pequenas empresas (FNE-MPE) do Banco do Nordeste entre os anos de 2011 e 2014 / Ilgo Alam Castro. – 2015.
117 f.; 30 cm.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2015.
Área de Concentração: Avaliação de Políticas Públicas.
Orientação: Prof. Dr. Eduardo Girão Santiago.
1. Pequenas e médias empresas. 2. Créditos. 3. Políticas públicas. 4. Avaliação. I. Título.

CDD 336.0121098131

ILGO ALAM CASTRO

**AVALIAÇÃO DE PROCESSO DO PROGRAMA DO FUNDO
CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORDESTE PARA MICRO E
PEQUENAS EMPRESAS (FNE-MPE) DO BANCO DO NORDESTE ENTRE OS
ANOS DE 2011 E 2014**

**Dissertação de Mestrado apresentada
ao Programa de Pós-Graduação em
Avaliação de Políticas Públicas, da
Universidade Federal do Ceará, como
requisito parcial para a obtenção
do título de Mestre em Avaliação de
Políticas Públicas.**

Aprovado em: ___/___/___

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Eduardo Girão Santiago (Orientador)
Universidade Federal do Ceará - UFC

Prof. Dr. Carlos Américo Leite Moreira
Universidade Federal do Ceará – UFC

Prof. Dr. Fernando Luiz Emerenciano Viana
Universidade de Fortaleza – UNIFOR

Dedicatória

Este trabalho é dedicado a José Lima Castro Júnior, meu pai.

A Maria Eugênia Alam Castro, minha mãe.

A Zélia Pinheiro Alan, minha avó.

A Luciana Saraiva Pinheiro.

Aos meus irmãos e irmãs.

A Pedro, meu filho.

AGRADECIMENTOS

A Luciana Saraiva Pinheiro, companheira de muitas lutas e vitórias na minha vida acadêmica e profissional e que em muito contribuiu para eu levar a termo o presente trabalho.

Aos meus, Castro Júnior e Maria Eugênia, pelo apoio e incentivo incondicional e por acreditarem sempre na minha capacidade de realizar.

A minha avó Zélia Pinheiro Alan, pelo apoio amoroso, espiritual e até mesmo financeiro, quando ainda possuía tenra idade.

Ao meu orientador, Eduardo Girão, pelas orientações, discernimento sobre a especificidade do tema e sua importância prática e compreensão dos meus argumentos.

Ao meu amigo José Welington Tomás, profissional que me ensinou, com dedicação e carinho, os primeiros passos na minha carreira profissional no Banco do Nordeste.

Aos meus estimados Gerentes de Suporte a Negócios, com os quais tive oportunidade de desenvolver carteiras de negócios de destaque no Banco do Nordeste, especialmente aos colegas Karine Costa Ozório Lemos e João Teixeira (*in memoriam*)

Aos Professores do Curso de Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas, pelos ensinamentos, orientações e enorme aprendizado compartilhado.

Aos Gerentes de Negócios do Banco do Nordeste que dedicaram parte dos seus tempos e participaram do questionário desta pesquisa.

Ao Banco do Nordeste, por mais uma oportunidade de crescimento pessoal e profissional. Meus agradecimentos aos gestores e funcionários da Área de Negócios e do Ambiente de Educação Corporativa.

RESUMO

A presente pesquisa buscou desenvolver um estudo sobre a avaliação (de processo) da política pública de acesso a crédito por parte de micro e pequenas empresas (MPEs), mais especificamente em relação ao programa do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste, operacionalizado pelo Banco do Nordeste do Brasil S/A, destinado às micro e pequenas empresas, o FNE-MPE. Na seção introdutória do presente trabalho foi apresentada a proximidade do autor com o tema, o recorte específico da avaliação, assim como a questão central da pesquisa. Foi reservada seção para tratar da importância e justificativa do tema abordado, na qual foram levantados os objetivos geral e específicos da pesquisa. Também foi elaborada seção específica para tratar do programa FNE-MPE enquanto política pública, assim como a análise detalhada de suas condições (limites, prazo de financiamento, encargos, garantias, procedimentos para o crédito). Deste modo, foram apresentados conceitos e características das políticas públicas e o arcabouço e diretrizes legais que norteiam a política avaliada. A pesquisa ainda tratou sobre os conceitos, histórico e características das MPEs brasileiras, além dos acontecimentos legais e institucionais que marcaram a trajetória das ações políticas voltadas às micro e pequenas empresas no Brasil, conjugados com os acontecimentos ocorridos no próprio Banco do Nordeste em relação ao programa avaliado. Por fim, na seção destinada à metodologia da pesquisa, foram elencados os caminhos trilhados na busca dos objetivos geral e específicos da pesquisa, assim como os principais instrumentos utilizados para o feito (pesquisa documental, entrevistas, aplicação de questionários, observação participante, dentre outras), assim como algumas constatações e “achados” sobre o tema da pesquisa avaliativa.

Palavras chave: Micro e Pequenas Empresas. Acesso ao crédito Bancário. Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE). Políticas Públicas. Avaliação.

ABSTRACT

This research aimed to develop a study on the evaluation (of process) of credit access public policy for micro and small enterprises (MPE's), specifically in relation to FNE Northeast Financing Constitutional Fund that is managed by Banco do Nordeste do Brasil S/A, with focus on micro and small companies (FNE-MPE program). The introductory part of this study presented the familiarity of the author with the subject, the specific focus of the evaluation, as well as the central research question. It was reserved a section to discuss about the importance of the subject as well as to justify it. In this part, the general and specific objectives of the research were highlighted. It was also written a specific section to discuss about FNE-MPE program as a public policy, as well as to present detailed analysis of its conditions (limits, financing terms, charges, guarantees, and procedures for credit). Thus, concepts, characteristics of public policies and the legal guidelines that guide the evaluated policy were presented. This paper also present concepts, history and characteristics of Brazilian MPEs, besides legal and institutional events that have marked the course of political actions for micro and small companies in Brazil, in conjunction with the events in the Banco do Nordeste related to the program. Finally, in the section devoted to research methodology, were listed ways of general and specific objectives of the research, as well as the main instruments used (documentary research, interviews, questionnaires, participant observation, among others), as well as some conclusions and findings of the research.

Keywords: Micro and Small Companies. Banking Credit Access. Northeast Financing Constitutional Fund (FNE). Public Policy. Evaluation.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNB	Banco do Nordeste do Brasil S.A
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CC	Código Civil
CDL	Câmara de Dirigentes Lojistas
CE	Ceará
CEBRAE	Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa
CEFET-CE	Centro Federal de Educação Tecnológica
CONDEL	Conselho Deliberativo
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
EC	Emenda Constitucional
EI	Empreendedor Individual
FCO	Fundo Constitucionais do Centro-Oeste
FIPEME	Programa de Financiamento à Pequena e Média Empresa
FNE	Fundo Constitucional do Nordeste
PROATUR	Programa de Apoio ao Turismo Regional
FNO	Fundo Constitucional do Norte
FUNTEC	Fundo de Desenvolvimento Técnico-Científico
GN	Gerente de Negócios
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
IFCE	Instituto Federal do Ceará
MAPP	Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas
MA	Maranhão
MI	Ministério da Integração Nacional
NAI	Núcleo de Assistência Industrial
ONGS	Organizações Não Governamentais
PI	Piauí
RN	Rio Grande do Norte
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SIMPLES	Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições
UFC	Universidade Federal do Ceará

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	IMPORTÂNCIA E JUSTIFICATIVA DA PESQUISA.....	17
3	ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E O PROGRAMA FNE-MPE...	25
3.1	Estado Brasileiro contemporâneo e Políticas Públicas.....	26
3.2	Políticas Públicas.....	32
3.3	O programa FNE-MPE enquanto Política Pública.....	35
3.4	Arcabouço legal e diretrizes norteadoras da política em estudo.....	38
3.5	Condições e especificidades do programa FNE-MPE.....	43
4	AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS NO BRASIL.....	49
4.1	Conceito, classificação e características das MPEs.....	50
4.2	Histórico e marco legal das MPEs.....	54
4.2.1	<i>As micro e pequenas empresas após a constituição de 1988</i>	56
4.3	Importantes marcos institucionais voltados às MPEs.....	60
4.3.1	<i>O Serviço Brasileiro de apoio à Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE</i>	60
4.3.2	<i>Fórum Permanente de apoio às MPEs</i>	61
4.3.3	<i>Secretaria da Micro e Pequena Empresa</i>	63
4.3.4	<i>O Banco do Nordeste do Brasil – BNB e o programa de aplicação de recursos junto às micro e pequenas empresas (FNE-MPE)</i>	65
5	PESQUISA DE CAMPO.....	77
5.1	Desenho metodológico de pesquisa.....	77
5.2	Abordagens e perspectivas avaliativas em relação à adequação dos objetivos, dos recursos e da utilidade prática.....	79
5.3	Abordagem Avaliativa.....	83
5.4	Procedimentos Metodológicos – Objetivo, técnicas, público-alvo e resultados.....	86
6	CONCLUSÃO.....	
	REFERÊNCIAS.....	102
	APÊNDICE A – ROTEIRO DA ENTREVISTA (SEMIABERTA) – GESTORES EXECUTORES DA POLÍTICA (GERENTES DE NEGÓCIOS DE CARTEIRAS DE MPEs).....	106

APÊNDICE B – ROTEIRO DA ENTREVISTA (SEMI ABERTA) – USUÁRIOS DIRETOS DO PROGRAMA – SÓCIOS DE EMPRESAS E EMPRESÁRIOS REGISTRADOS, DO SEGMENTO DE MPES COM OU SEM OPERAÇÃO DE CRÉDITO COM O BNB.....	107
APÊNDICE C – QUESTIONÁRIO APLICADO AOS GERENTES DE NEGÓCIOS DE MPES.....	108

1 INTRODUÇÃO

Deste que ingressei como funcionário do Banco do Nordeste do Brasil S/A (BNB), a linha de crédito com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), destinada às micro e pequenas empresas, foi uma das quais mais me identifiquei e a que mais se coadunava com minha realidade de infância e juventude. “Nascido e criado” na cidade de Fortaleza, estado do Ceará, e mais especificamente residente e domiciliado no Bairro Conjunto Prefeito José Walter, localizado na periferia daquela grande cidade, a identificação com as linhas de crédito e, posteriormente, com o programa de crédito específico destinado às micro e pequenas empresas (MPEs) se tornava evidente.

Oriundo de família de classe média baixa, com pai e mãe funcionários públicos, assim como a maioria dos meus parentes de primeiro e segundo graus, minha identificação com o segmento de micro e pequenas empresas, considerando os diversos portes e segmentos de mercado que o BNB apoia, seria, por assim dizer, óbvia, pois menos provável seria eu me identificar com o empresário de médio e grande portes, seja do meio urbano ou rural, já que estes não faziam parte do meu relacionamento familiar ou mesmo estudantil. Da mesma forma, também não era provável eu me identificar com a realidade das atividades agropecuárias do meio rural, já que não tinha qualquer proximidade, pois nem mesmo possuía ancestrais próximos, a exemplo de avós, que residiam no meio rural, como era comum acontecer com os contemporâneos da minha geração.

Portanto, seguindo a lógica quando do meu ingresso no Banco, eu ficava muito mais à vontade e familiarizado com empreendimentos tais como: a bodega da esquina, o mercadinho de bairro, a pequena indústria de confecção, lojas de varejo de vestuário, a pequena oficina mecânica e tantos outros empreendimentos que fizeram parte não só da realidade da minha infância e juventude, mas também foram os que atuei durante praticamente os nove primeiros anos da minha carreira profissional no BNB, período no qual passei por cidades de pequeno porte, tais como: Bacabal-MA e Piri-piri-PI (sendo que nesta última passei quase quatro anos como Gerente de Negócios (GN) e onde pude ter os primeiros contatos mais profundos, como profissional bancário, com a realidade de empresários de micro e pequenos empreendimentos). Além das cidades acima citadas, cabe destaque minha passagem na cidade de Natal-RN, onde me

firmei como Gerente de Negócios de carteira específica no atendimento às MPEs. Sobre minha trajetória profissional, cabe uma síntese para melhor compressão da minha proximidade com o tema objeto da presente pesquisa.

Ingressei no Banco do Nordeste por meio de concurso público no ano de 2000, concurso este destinado a *Trainees*, condição esta em que fiquei (treinamento) por 18 meses. Me situo atualmente no cargo de Analista Técnico 17 (ingressei no Banco com formação em Técnico em Edificações pelo antigo Centro Federal de Educação Tecnológica - CEFET-CE, hoje Instituto Federal do Ceará - IFCE) e exercia, desde novembro de 2008, a função de gerente de negócios (GN) de uma das carteiras empresariais (que administra e gerencia negócios de clientes classificados como de médio e grande portes) da agência Fortaleza Bezerra de Menezes, situada na cidade de Fortaleza-CE. A função de gerente de negócios foi por mim exercida, ininterruptamente, durante mais de 13 anos, em três (03) agências, quais sejam: Piri-piri-PI (durante cerca de 04 anos); Natal-RN (durante cerca 02 anos) e por última em Fortaleza - CE (cerca de 07 anos). Atualmente encontro-me como Gerente de Agência, na cidade de Russas-CE, cujo principal segmento de atuação é a micro e pequena empresa, além de mini e pequenos produtores e agricultores familiares.

Na função de gerente de negócios, cabe destacar que durante 04 anos, entre novembro de 2005 e setembro de 2009, fui gerente da carteira de negócios de cliente situados no segmento de micro e pequenas empresas (MPEs), oportunidade em que pude sentir e vivenciar diversas sensações e situações, as quais vão desde milhares de atendimentos no balcão das agências pelas quais passei (dentro desse período de quatro anos como gerente de negócios de micro e pequenas empresas, dois deles foram na agência na cidade de Natal-RN e dois deles na agência Fortaleza Bezerra de Menezes-CE), centenas de visitas aos empreendimentos e algumas dezenas de fóruns de discussão dentro do BNB e junto a associações de empresários, a exemplo da Câmara de Dirigente Lojistas (CDL's), Federações das Indústrias, Empresários Associados em Redes de negócios, Feiras de negócios das mais diversas, etc. Deste modo, devido a minha trajetória pessoal e profissional, me senti motivado a cursar, em junho de 2012, o Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP) da Universidade Federal do Ceará, com o tema de estudo o programa de micro e pequenas empresas do BNB, o FNE-MPE.

Devido a minha proximidade com o segmento de MPEs, dentro de uma

abordagem *compreensiva* – na forma do modelo abordado por Weber¹ – o que remonta desde antes do meu ingresso no BNB e que se consolidou pelo fato de eu ter trabalhado cerca de 09 anos quase que diretamente com tal segmento, me punha à reflexão o fato (era o que eu percebia especialmente nos anos de 2010 e 2011) do programa de aplicação de recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) com micro e pequenas empresas, o FNE-MPE, à época, ser considerado por mim de acesso complexo e, por vários motivos e justificativas, o crédito ser tendenciado a estar concentrado em número reduzido de empreendimentos², embora houvesse orientação institucional para que houvesse a pulverização dos créditos, favorecendo a ampliação da base de cliente e mitigação dos riscos.

O que eu percebia era que uma agência dentro de uma capital como Fortaleza-CE chegava a aplicar cerca de 80% de sua dotação com cerca de 10%, 15% dos seus clientes ativos (clientes com operação de crédito), o que para mim não se coadunava com a função social e econômica a que um banco de desenvolvimento é destinado, a qual, sobretudo em relação a um segmento que necessita tanto de recursos subsidiados, deve haver razoável democratização dos créditos. Neste sentido, destaco a questão do recorte temporal escolhido para a minha pesquisa avaliativa, o qual compreendeu os anos de 2011 a 2014. Referido espaço temporal foi por mim escolhido por conta que tal período coincide com significativas mudanças da alta administração e gestão da instituição financeira operacionalizadora do programa, o BNB, o que mais à frente tratarei com maior vagar.

Adentrando sobre o recorte específico da política pública objeto deste trabalho, cabe destacar que o mesmo se refere ao acesso ao crédito por parte de empresários de micro e pequenos empreendimentos formalizados (as denominadas MPEs), através do programa de aplicação de recursos do FNE, o qual é

¹O maior representante da chamada *sociologia compreensiva* é Max Weber (1864-1920), que se apropriou da idéia de *verstehen* proposta por Dilthey. Para Weber, o principal interesse da ciência social é o comportamento significativo dos indivíduos engajados na ação social, ou seja, o comportamento ao qual os indivíduos agregam significado considerando o comportamento dos outros indivíduos. Os cientistas sociais, que pesquisam os significados das ações sociais de outros indivíduos e deles próprios, são sujeitos e objetos de suas pesquisas. Nesta perspectiva, que se opõe à visão positivista de objetividade e de separação radical entre sujeito e objeto da pesquisa, é natural que os cientistas sociais se interessem por pesquisar aquilo que valorizam. Estes cientistas buscam compreender os valores, as crenças, motivações e sentimentos humanos, compreensão que só pode ocorrer se a ação é colocada dentro de um contexto de significado. (GOLDENBERG, 2004, p. 19).

²Sem adentrar em outros aspectos, era muito mais “cômodo” para os gerentes de negócios das carteiras de micro e pequenas empresas, aplicar grande parte dos recursos que inicialmente são planejados na programação anual de aplicação do FNE, em algumas poucas empresas, desde que, ressalte-se, fossem oferecidas as garantias adequadas ao pleito e atendida a boa técnica bancária.

operacionalizado pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e designado de “FNE-MPE”. Trata-se ainda de uma avaliação *ex-post*, do tipo processual, ou concomitante, e que tem por características básicas levantar informações sobre o andamento do programa, ponderando resultados, com o objetivo de avaliar mudanças situacionais, verificar o cumprimento do programa conforme o que foi estabelecido inicialmente e subsidiar possíveis alterações (SILVA, 2008, p. 122).

A questão crucial para delimitar o problema a ser estudado é: o programa FNE-MPE está sendo efetivamente aplicado segundo a suposta importância que as micro e pequenas empresas possuem no cenário socioeconômico brasileiro e considerando as disposições legais e diretrizes que orientam o programa?

Para que eu pudesse efetuar a avaliação ora pretendida (avaliação de processo), foi necessário avaliar, especificamente:

- a) pessoas (nível de conhecimento, competências, práticas profissionais), sendo de suma importância, quando de minha pesquisa de campo, a aplicação de questionários, entrevistas e observação participante. Foram objetos de avaliação, observação participante, entrevistas e questionários, especialmente os gestores que lidam diretamente com a execução do programa (gerentes de agência, gerentes de negócios e seus assistentes), lotados nas agências;
- b) técnicas (produtos, processos, normas, regulamentação, procedimentos), avaliando, por meio de pesquisa, especialmente documental e campo, a situação atual das técnicas utilizadas (2014) comparando com a situação passada (2011) e, ainda, possíveis mudanças sinalizadas para o futuro;
- c) ações (políticas, programas, projetos), sendo importante determinar em que bases legais e organizacionais o programa FNE-MPE é gestado, especialmente sobre a elaboração das condições do programa (garantias, limites de financiamento, etc).

A partir da abordagem do tema, considerando a pergunta norteadora e os aspectos da avaliação acima elencados, pude apresentar outras perspectivas quanto à aplicação de recursos do FNE junto às MPEs, as quais vão desde a quebra de possíveis paradigmas relacionados ao risco dos negócios com esse segmento, até consequências inerentes a possíveis impactos institucionais do BNB, o que, sob o ponto de vista político, poderá servir de base para discussões perante as áreas que formulam as

diretrizes e reservam os recursos anuais do FNE a serem aplicados no programa. Em última análise, pude apresentar sugestões de melhorias em relação aos processos propriamente ditos: procedimentos, melhores práticas de abordagem e gerenciamento de clientes, etc.

Voltando à questão do recorte temporal, a avaliação do programa compreenderá o período dos anos de 2011 a 2014. Referido espaço temporal foi por mim escolhido por conta que tal período coincide com significativas mudanças na gestão do BNB, tendo em vista o fim do mandato do presidente Roberto Smith, que ficou a frente do Banco desde o ano de 2003 a 2011, tendo efetuado uma gestão que se caracterizou pela “abertura e acesso ao crédito” ao público em geral, cuja expressão se evidencia pela elevação em mais de 40 vezes do volume de recursos aplicados totais do FNE, saindo de aplicações da ordem de R\$ 250 milhões em 2002 para mais de R\$ 10 bilhões em 2010. Porém, ao mesmo tempo em que ocorria essa elevação de aplicação de recursos do FNE e, invariavelmente, também em relação aos recursos destinados especificamente ao segmento de MPEs, foi ainda no mandato do presidente Roberto Smith que se identificou no BNB a necessidade de efetuar controles operacionais mais rigorosos, implantação de novas metodologias de análise de riscos de crédito e estímulo à pulverização dos créditos ampliação da base de dados, com a consequente “desconcentração” de créditos, tendo em vista a concentração que se observou nos anos anteriores em relação ao segmento de micro e pequenas empresas.

Deste modo, os anos de 2011 e 2012, com a transição de presidentes da instituição e significativas mudanças no quadro de gestores que compunham a diretoria do Banco, notabilizaram-se como um período de grandes ajustes para o desenvolvimento de políticas de crédito para o segmento de MPEs do ponto de vista de procedimentos e critérios de crédito, o que foi sentido pelos gestores executores do programa FNE-MPE, conforme vários relatos, depoimentos e entrevistas, efetuados quando de minha pesquisa de campo.³

Apenas em 2013, já com novo presidente e composição de diretoria, reformulada, o BNB passou a iniciar, de forma mais firme, as mudanças necessárias para atuar com maior vigor no foco ao segmento de MPEs, foco este que foi elevado a

As mudanças ocorridas, especialmente nos anos de 2011, 2012 foram sendo assimiladas na cultura organizacional da empresa, as quais foram desde sucessivas e significativas mudanças normativas, as quais se faziam pertinentes e necessárias, visando o controle e resguardo dos recursos públicos, até um certo “receio” que assolou grande parte do corpo funcional do Banco, pelo menos no estado do Ceará.

um dos principais objetivos estratégicos traçados pela alta administração do Banco (presidente e diretoria) para os anos de 2013 a 2016, traduzido pelo seguinte enunciado: “Ser o principal banco das MPEs na região Nordeste⁴”, conforme designado no fórum Programa Estratégico, realizado entre os dias 19 e 20 de novembro de 2012, com a presença do então novo presidente do BNB, Ary Joel Lazarin, diretores e superintendentes das diversas áreas estratégicas da direção geral do BNB.

Devido ao que considero um enorme desafio traçado pela alta administração do Banco, qual seja, ser o principal banco das MPEs da região Nordeste, e tendo em vista os desafios enfrentadas pela instituição, devido às sucessivas mudanças na gestão principal do Banco e na sua diretoria nos anos de 2011, 2012 e 2013, o recorte temporal da pesquisa abrangeu os anos de 2011, 2012, 2013 e 2014, pois assim poderia identificar a situação em que se encontrava o programa FNE-MPE, ainda sob a ótica e diretrizes da administração que perdurou por longo período de tempo no BNB (do ano de 2003 a 2011), bem como no ano de transição (2012), com mudanças de presidentes da instituição (considerando a breve passagem do presidente Jurandir Santiago), e avaliação da execução do programa nos anos de 2013 e 2014, sendo este último ano muito útil, já que muitas das mudanças efetuadas pelo então presidente Ary Joel apenas se efetivaram a partir de 2º semestre de 2013 e algumas foram executadas até o final do ano de 2013, o que, acreditávamos, trariam grandes repercussões no ano de 2014, com a continuidade do trabalhos efetuada pelo atual presidente da instituição, Sr. Nelson Antônio de Souza.

Em relação ao lócus de campo definido, foi considerado que, por se tratar de uma avaliação de “processo”, na qual muitos aspectos podem ser colhidos a partir de uma determinada realidade específica com aplicação geral, e tendo em vista o objetivo pragmático da presente avaliação em apresentar pontos críticos, possíveis falhas, além de sugestões de melhorias e soluções sob diversos aspectos (cobertura do programa, acesso ao crédito, procedimentos internos, dotação de recursos, condições do programa, a exemplo de taxas, garantias, prazos, etc.) para o melhor desenvolvimento do programa FNE-MPE, concentrei os esforços na pesquisa de campo na cidade de Fortaleza-CE e

⁴Como subsídio do objetivo a ser alcançado foi efetuado levantamento pelo então Ambiente de Negócios com Micro e Pequenas empresas, que detectou que a região Nordeste possuía cerca de 800mil empresas no segmento de MPE, tendo o BNB cerca de 57.000,00 clientes, o que seria equivalente a 7,1% do mercado. A fatia a ser alcançada até 2016 é de 30% do mercado, o que equivale a 240.000,00 clientes.

região metropolitana, além da cidade de Russas-CE, onde assumi a gerência da agência, em outubro de 2014.

Cabe destacar ainda que a aplicação de questionários, por exemplo, pôde também ser efetuada, especialmente com os gerentes de negócios de carteiras de MPEs, em outros estados de atuação do Banco, ou seja, em toda a área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), a qual compreende a região Nordeste e ainda o Norte dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo. Para tanto, utilizei-me de grupo em correio eletrônico (*e-mail*), denominado “Grupo Gerentes de MPE”, onde disponibilizei a pesquisa para cerca de 300 gerentes de negócios, para quem, por livre e espontânea vontade quisesse manifestar-se sobre o tema, por meio de questionário, com perguntas fechadas e abertas pré-estabelecidas.

Foi reservada seção específica para tratar da importância do tema e sua justificativa por entender que a importância do tema, com seu embasamento legal e fruto de discussões da sociedade civil, é desconhecida do público em geral, e quiçá dos gestores elaboradores das diretrizes do programa FNE-MPE na direção do BNB e os gestores executores do programa nas agências, ou seja, os gerentes de carteiras de MPEs. Devido ao adensamento das informações regidas por leis, decretos, portarias, enfim, dispositivos legais, além do histórico dos acontecimentos que culminaram na política de crédito de MPEs que temos hoje no país e, em especial, no BNB, é que considere por bem extrair a justificativa e importância do tema das linhas introdutórias deste trabalho e reservar seção específica sobre o assunto, oportunidade em que trato também da questão geral e norteadora da pesquisa, dos objetivos geral e específicos.

Para melhor entendimento e aprofundamento dos assuntos tratados neste trabalho, o mesmo conta com uma seção contendo Apêndices, referentes às entrevistas semiabertas e questionários aplicados na pesquisa de campo, assim como uma seção contendo Anexos, os quais pudemos colacionar os principais dispositivos legais importantes para o entendimento, aplicação e desenvolvimento do programa FNE-MPE, evitando a inserção de textos legais na pesquisa, salvo quando estritamente necessários à compreensão do leitor.

“As citações, observações, análises e conclusões relacionadas a quaisquer referências à empresa Banco do Nordeste do Brasil S.A. contidas neste trabalho acadêmico, e suas eventuais implicações, são de inteira responsabilidade do autor e não representam, necessariamente, o pensamento ou a concordância da Instituição e nem de seus administradores”.

2 IMPORTÂNCIA E JUSTIFICATIVA DA PESQUISA

Primeiramente, é importante dizer que os fundos constitucionais de financiamento do Centro-Oeste, do Norte e do Nordeste (respectivamente o FCO, FNO e FNE) foram criados quando da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), conforme previsto em seu artigo 159, inciso I, alínea “c”, com regulamentação prevista no artigo 161 de nossa Carta Magna. Conforme fora previsto no artigo 161 da Constituição da República de 1988, em 27/09/1989 fora promulgada a Lei nº 7.827, que regulamentou o previsto no já citado artigo 159, inciso I, alínea “c”, sendo assim instituídos os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro Oeste. Os recursos do programa FNE-MPE de que trata a presente pesquisa são oriundos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE). Outros são os dispositivos legais, tais como leis federais, medidas provisórias ou mesmo portarias interministeriais que alteraram, reconduziram e redirecionaram os rumos de aplicação e atuação dos recursos do FNE à luz das diretrizes governamentais ao longo dos últimos 26 anos.

Também é importante destacar que desde a sua criação e até os dias atuais o FNE é administrado e operacionalizado pelo Banco do Nordeste do Brasil S/A (BNB), banco múltiplo e de desenvolvimento, criado há mais de 62 anos, pela Lei nº 1.649, de 19 de julho de 1952. Vale destacar ainda que além de outras orientações de caráter socioeconômico, a Lei nº 7.827/89 prevê em seu artigo 3º, inciso III, o tratamento preferencial às atividades produtivas de pequenas e micro empresas. E mais, a Constituição da República de 1988, no seu artigo 170, inciso IX, prevê tratamento favorecido para empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Como se pode observar, o legislador brasileiro, sensível às constatações sociais e econômicas que ensejam a importância da manutenção e fortalecimento de

empresas classificadas no segmento de micro e pequenas empresas, não só regulamentou o tema em leis federais, mas também erigiu o assunto como princípio regulamentado por nossa Carta Magna, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Ressalte-se ainda que, em consonância com a CRFB/88, foi sancionada, em 14 de dezembro de 2006, a Lei Complementar nº 123, que instituiu o atual Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, que trata já na cabeça de seu artigo 1º que a referida lei estabelece normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às MPEs no âmbito dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dando-lhes especial tratamento ao acesso ao crédito e mercado, na forma do inciso III do referido artigo.

De fato, não à toa o legislador fora sensível na regulamentação de aspectos que dessem melhores condições para o desenvolvimento das atividades econômicas, à manutenção e ao fortalecimento dos empreendimentos de micro e pequenos portes, haja vista que a quantidade de empresas que fazem parte do segmento é maioria no Brasil, representando 98% do mercado empresarial brasileiro. Segundo dados de uma pesquisa do IBGE de 2001, restrita aos segmentos de comércio e prestação de serviços, é alto o índice de natalidade e mortalidade de MPEs, tendo como principal causa apontada a dificuldade de obter crédito e de gerenciamento adequado da atividade. Ademais, estas empresas empregavam 60,8% da mão-de-obra ocupada e, em quantidade, representam 97,6% do total de empresas situadas no Brasil, nos segmentos de comércio e de prestação de serviços. As MPE vêm aumentando gradativamente sua participação no segmento de comércio e serviços, cuja representatividade passou de 95,5%, em 1985, para 97,6%, em 2001 (IBGE, 2003, p.22).

É neste contexto que se identifica a importância da abordagem do tema numa pesquisa avaliativa, pois é, de suma importância, se obter uma avaliação quantitativa de como se processa a implementação do programa FNE-MPE junto a seu público-alvo. A partir de uma avaliação mais holística, considerando diversos pontos de vista dos sujeitos interessados, foi possível apresentar sugestões para aperfeiçoar procedimentos, corrigir rumos e apresentar alternativas, além de sugerir soluções no sentido de buscarmos uma política de aplicação de recursos condizente com o papel do Banco do Nordeste enquanto instituição financeira promotora do desenvolvimento regional.

A pesquisa avaliativa sobre as condições e desempenho do programa FNE-

MPE do BNB também se justifica para que se possa entender como se deu, pelo menos em parte, no final do ano de 2010 e início de 2011, a necessidade de mudanças na abordagem do programa FNE-MPE, quanto à modernização do processo de crédito, criação de órgãos de apoio, alterações normativas, dentre outros, devido à crescente contratação de números de operações e volumes de crédito ao longo dos anos de 2003 até 2010, com repercussão na administração dos ativos contratados com empresas do segmento de MPEs. Para tanto, a avaliação do processo buscou entender a sistemática de financiamento e identificar possíveis melhorias nos procedimentos na concessão e administração dos créditos desembolsados no referido segmento.

Conforme foi tratado na seção introdutória deste trabalho, é importante destacar que o mesmo se justifica pois guarda estreita relação com a atuação profissional do autor da pesquisa, tendo em vista o mesmo ter exercido a função de gerente de negócios, inclusive de carteira de clientes do segmento de MPEs, e hoje exercer a função de gerente de agência do Banco do Nordeste do Brasil S/A, função esta que reúne dentre as suas atribuições a responsabilidade e o dever de aplicar os recursos do FNE junto aos diversos segmentos do mercado, inclusive o das micro e pequenas empresas. Ademais, em futuras ascensões profissionais, tanto nas áreas de planejamento estratégico, de políticas públicas ou mesmo na gerência geral de outras agências do BNB, é de grande valia ter conhecimento das dificuldades e especificidades dos empreendimentos de micro e pequenos portes e a realidade em que se situam os empresários que administram tais empreendimentos, para maximizar uma melhor atuação, qual seja a que promova, de fato, a manutenção, sustentabilidade e fortalecimento das empresas classificadas no referido segmento.

Ainda em relação à atuação no âmbito de agências, mesmo com os ditames legais e orientações dos normativos internos do BNB, que permeiam e cercam de cuidados a aplicação dos recursos públicos do FNE, há grande margem para atuação subjetiva dos gerentes de agências e de negócios na efetivação da aplicação dos recursos nas agências bancárias, seja por meio de simplificação de processos e procedimentos ou na constituição de garantias, dentre outros fatores, o torna ainda mais evidente e justificável a avaliação para atuação profissional do autor.

Antes de adentrar nos objetivos propriamente ditos, importante destacar, novamente, a questão principal e norteadora da pesquisa: o programa FNE-MPE está sendo efetivamente aplicado segundo a suposta importância que as micro e pequenas

empresas possuem no cenário socioeconômico brasileiro e considerando as disposições legais e diretrizes que orientam o programa?

A partir da questão central, foi possível elencar outras, com o devido cuidado de guardar relação com a questão principal, de modo que fosse possível delimitar o recorte específico da avaliação. São elas:

- a) A dotação orçamentária prevista do FNE é condizente com necessidade do segmento de MPE? Ou mesmo: está de acordo com as diretrizes previstas na constituição e leis inferiores que tratam sobre o assunto?
- b) Quais são os critérios quantitativos e qualitativos para aplicação dos recursos do FNE utilizados pelo BNB e tais critérios são satisfatórios para efetivação de uma política pública junto ao segmento de MPEs?
- c) Segundo os empresários usuários do programa (público-alvo), os recursos do FNE e seus programas de financiamentos para MPEs apresentam, de fato, condições diferenciadas em relação a outras fontes de recursos e programas, como por exemplo: taxas reduzidas, prazos adequados, itens passíveis de financiamento que atendam aos anseios do público-alvo, garantias factíveis de serem apresentadas pelos mutuários, documentação legal factível, etc.?
- d) Os empresários consideram que o segmento de MPEs possui amplo e facilitado acesso ao crédito ao programa FNE-MPE?
- e) A aplicação do FNE constitui-se instrumento eficaz no cumprimento de seu objetivo de contribuir para o desenvolvimento das atividades econômicas e manutenção e fortalecimento das Micro e Pequenas empresas da região Nordeste?
- f) Conjugando dados quantitativos e qualitativos, houve maior ou menor eficácia, eficiência e efetividade na aplicação do programa de FNE-MPE entre os anos de 2011 a 2014?

A partir de tais questões, foi possível traçar, com clareza e maior precisão, o objetivo geral e específicos da presente pesquisa avaliativa.

O objetivo geral da presente avaliação é compreender (avaliar) como funciona o programa de aplicação de recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) do BNB, junto às micro e pequenas empresas (MPEs), para que se possa perceber em que medida o mesmo está servindo, de fato,

como instrumento diferenciado dos demais programas de crédito de outros bancos e se o mesmo está sendo efetivamente utilizado por empresários (ou aspirantes a empresários) de micro e pequenas empresas como instrumento de apoio a criação, manutenção e fortalecimento de seus empreendimentos e conseqüentemente na criação de empregos, geração e distribuição de riqueza, características inerentes às micro e pequenas empresas.

Em relação aos objetivos específicos, destacam-se como principais:

- a) Entender o que é uma micro e pequena empresa, seu conceito, suas características, classificação e importância no cenário socioeconômico brasileiro;
- b) Percebermos como o programa FNE-MPE se apresenta, em termos de canais de comunicação (internet, televisão, agências, etc.) para os empreendedores que compõem seu público-alvo, no sentido dos mesmos se sentirem, ou não, como usuários potenciais do programa, portanto, se a oferta de crédito é ou não considerada ampla e facilitada;
- c) Efetuar análise detalhada das condições oferecidas pelo programa de aplicação de recursos do FNE do BNB, no que diz respeito a: limites de financiamento, taxas de juros, prazo para reembolso, carência, itens financiáveis, atividades econômicas financiáveis, garantias exigidas, condições legais a serem observadas (licenças, alvarás, orçamentos, etc.), apresentação de plano ou projeto econômico-financeiro, etc;
- d) Conjuguar os pontos do item c) anterior com o que preconiza a lei que regulamentou o FNE (Lei 7.827/89), o Estatuto Nacional das Micro e Pequenas Empresas e à luz do princípio constitucional previsto no art. 170, inciso III da CRFB (tratamento favorecido das MPEs), de modo que possamos identificar se o programa expressa, e em que medida, a intencionalidade do legislador;
- e) Identificar se o volume de recursos aplicados pelo BNB nos anos de 2011, 2012, 2013 e 2014 (projeção) são condizentes com a importância social e econômica das Micro e Pequenas empresas, ou seja, analisar quais os critérios utilizados pelo BNB quanto à reserva anual de recursos para micro e pequenas empresas e se a dotação reservada anualmente é suficiente e adequada ao que se propõe o programa, considerando ainda

as possíveis limitações orçamentárias do BNB.

Aprofundando a importância da pesquisa avaliativa, repita-se, de processo, concomitante, a mesma visa avaliar aspectos tais como: em que medida o programa está sendo implementado conforme as diretrizes preestabelecidas e quais as relações entre o produto gerado e as metas previstas ou desejadas. Tem como questões centrais, a avaliação de processo: o funcionamento do programa e os serviços prestados.

Sobre a avaliação de processo e sua concepção, destaco valiosa contribuição da professora Ozanira Silva:

Essa concepção permite apontar como objetivos da avaliação de processos: identificar fatores determinantes dos êxitos e fracassos do processo de implementação de um programa; analisar os determinantes institucionais e socioculturais que podem explicar o sucesso ou o fracasso da implementação; oferecer aos responsáveis pelo programa sugestões e recomendações de procedimentos alternativos para corrigir ou impedir distorções ou obstáculos na consecução de metas e objetivos; coletar e sistematizar informações sobre o programa. **Enfim, a avaliação de processo é um exame crítico de implementação, cujo êxito depende do envolvimento de todos os sujeitos, posto que são eles que, no processo de implementação, desempenham papéis estratégicos, de acomodação, integração, conflitos e de convivência entre sujeitos e rotinas** (NEPP/UNICAMP, 1993, *apud* Silva, 2008, p.152, negrito nosso).

É, portanto, de interesse imediato do BNB, órgão que operacionaliza o programa FNE-MPE e mais especificamente das áreas que formulam o programa no banco (ambiente de políticas, ambiente de planejamento, e ambiente de negócios com MPEs) os resultados, as análises, conclusões e, acima de tudo, as reflexões oriundas da pesquisa em questão.

Outrossim, mediatamente, as unidades (agências) que executam e implementam o programa, são, também, por demais interessadas, já que as conclusões e reflexões presentes nesta avaliação possibilitarão uma melhor atuação dos gestores daquelas unidades para com o segmento de clientes de MPEs, a partir de uma análise “de dentro” da rotina de trabalhos, considerando que o autor da pesquisa está diretamente envolvido com a realidade prática do dia a dia dos processos de crédito, assim como a realidade dos empreendimentos que compõem referido segmento.

Por último, são interessados os usuários do programa, ou seja, empresários de micro e pequenos empreendimentos, bem como os empregados de tais empresas, assim como a sociedade em geral, já que melhorar a implementação do programa FNE-MPE trará benefícios sociais e econômicos que repercutem na sociedade diretamente nos empreendimentos e indiretamente na sociedade como um todo, com a manutenção

de empregos e circulação de riqueza, mitigando a exclusão social.

Também cabe destacar, no estudo da presente pesquisa avaliativa, e que poderá torná-la de grande utilidade prática, a experiência do autor com o tema na sua atuação profissional, enquanto gestor que executava diretamente o programa em estudo, como o fez durante cerca de 04 anos, enquanto gerente de negócios de uma das carteiras de MPEs do BNB (entre os anos de 2005 a 2009). Além do mais, quando não mais era gerente de uma das carteiras de MPEs, sua vivência com o tema era constante, já que, partilhando do mesmo ambiente físico de trabalho com os gerentes que atuavam com referido segmento, mantinha contatos contumazes, sendo, por várias razões (experiência; interesse; já ter sido gerente do cliente), convidado a participar de fóruns de discussão e visitas a empreendimentos dos clientes das carteiras de MPEs.

Tal situação possibilitou ao autor o contato direto com clientes, com considerável grau de diálogo aberto e franco, assim como ocorre com os gestores que executam o programa (gerentes de negócios e assistentes), o que traz como consequência maior fidedignidade na consecução de informações em entrevistas e questionários aplicados. Presenciar a realidade no atendimento e processo de negócios de clientes do segmento de MPEs também foi uma experiência melhor aproveitada, pois o autor já possuía uma grande intimidade com a linguagem aplicada pelos sujeitos. Essa realidade permitiu-lhe: possuir intimidade com os usuários; interpretar com olhar mais crítico e aguçado determinadas ações e reações tanto do usuário quanto dos funcionários responsáveis tanto pela implementação do programa, quanto os que prestam suporte a sua implementação; identificar situações que, a princípio, podem parecer de simples resolução pelo usuário, no olhar tecnicista do executor do programa, porém se apresentam como verdadeiros entraves à eficácia do programa, dentre outras questões.

Outro ponto que cabe destaque diz respeito à escolha da perspectiva metodológica e mais especificamente do tipo de avaliação proposta, *avaliação de processo*. Avaliar o andamento do programa em diversos aspectos, como os já mencionados nos objetivos que elenquei anteriormente, parecia não só importante, mas urgente, naquele momento. Tanto que várias mudanças foram efetivadas e hoje, pudemos constatar, grandes avanços foram feitos, os quais estão sendo paulatinamente absorvidos pelos gestores executores do programa, em especial, sobre uma “nova forma” de aplicação dos recursos do FNE para micro e pequenas empresas.

A professora Sônia Miriam Draíbe apresenta valiosas contribuições sobre os

objetivos de uma avaliação de processo e que bem se adequam à presente pesquisa:

As avaliações de processo, de natureza qualitativa, buscam identificar os fatores facilitadores e os obstáculos que operam ao longo da implementação e que condicionam, positivamente ou negativamente, o cumprimento das metas e objetivos. Tais fatores podem ser entendidos como condições institucionais e sociais dos resultados.

A questão básica que norteia investigações dessa natureza é a de detectar os condicionamentos, no plano dos processos, dos êxitos ou dos fracassos dos programas. É também a de saber se outras alternativas de processos garantiriam melhores resultados, ou, inversamente, se os mesmos resultados poderiam ser alcançados com alternativas menos caras ou mais rápidas de processos ou sistemas. (DRAÍBE, 2001, p.30).

Sobre os sentidos da avaliação, cabe destaque o posicionamento político que o autor deve ter em relação à avaliação, no sentido de que se deve buscar uma avaliação muito mais ética do que técnica, conforme nos ensina o professor José Dias Sobrinho:

A avaliação tem muitas faces. Significa muitas coisas, se apresenta de muitos modos e busca cumprir distintas finalidades. Também oculta muitos significados. Não a podemos compreender simplesmente como instrumento ou mecanismo técnico. Ela produz sentidos, consolida valores, afirma interesses, provoca mudanças, transforma. Tem uma profunda dimensão pública. Então, interessa a muita gente. Por isso é política e ética, embora muitas vezes queira esconder isso sob o manto da técnica, como se sua tecnicidade a fizesse neutra e destituída de valores. Um reflexo sobre este tema sempre inconclusa e preliminar. Certamente deixará suspensas no ar muitas dúvidas. Mas é preciso lançar as questões. Começar, ao menos. (SOBRINHO, 2001, p. 7)

Neste sentido, os objetivos da presente pesquisa se coadunam com o que se espera de uma pesquisa de mestrado profissional, conforme assevera o professor Marco Antonio F. da Costa, quando destaca:

No Mestrado Acadêmico, o aluno aprofunda e produz conhecimentos científicos numa preparação para se tornar um professor e/ou pesquisador, portanto, atividades acadêmicas. Já o Mestrado Profissional tem como objetivo principal formar indivíduos para as áreas tecnológicas e de prestação de serviços, ou seja, o produto desse mestrado não é puramente um estudo científico, mas sim uma pesquisa com base científica no intuito de desenvolver novas técnicas, procedimentos, estratégias ou processos diretamente aplicáveis ao universo do trabalho, isto é, dissertações de um Mestrado Profissional devem ter aplicação prática. (COSTA, 2011, p. 61).

Conforme bem observou o professor Marco Antonio, deve o mestrado profissional ter todo o rigor científico possível, tal qual um mestrado acadêmico, entretanto, àquele cabe apresentar contribuições práticas e diretas aplicadas ao universo do trabalho, tendo em vista que assim seria a união entre as experiências e práticas profissionais do mestrando com o estudo científico efetuado em prol de uma

contribuição, científica, claro, para a sociedade. Foi o que buscou-se efetuar no presente trabalho.

3 ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E O PROGRAMA FNE-MPE

De início, importa destacar que, de uma maneira mais ampla, a política pública em estudo se refere a uma política de acesso a crédito por parte de empresários de micro e pequenos empreendimentos formalizados, ou seja, empresários registrados na junta comercial ou sociedades (empresária ou simples)⁵ devidamente registradas nos órgãos de registros de empresas (quando for o caso: junta comercial, registro civil de pessoas jurídicas, secretarias de receita federal, secretaria da receita estadual, prefeitura, etc.). Na prática, a política pública em estudo se exterioriza por meio do programa executado pelo Banco do Nordeste do Brasil S/A, de aplicação de recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) junto ao segmento de micro e pequenas empresas (MPEs), programa este denominado pela sigla FNE-MPE.

Referido programa (FNE-MPE) é também desdobramento de uma outra política pública de maior amplitude, cujo um dos instrumentos principais é o FNE e que tem por objetivo diminuir as desigualdades inter-regionais, promovendo a geração de emprego e distribuição da riqueza de forma mais equânime, equilibrando o desenvolvimento das regiões Sul e Sudeste em relação às demais regiões do país, mais depreciadas econômica e socialmente. Para tanto, tem como arcabouço legal um dos objetivos fundamentais da CRFB/88 e que está presente em seu do artigo 3º, inciso III, qual seja: “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”. Deste modo, dentro do escopo do objetivo de reduzir as desigualdades sociais e regionais, é que foram criados os fundos constitucionais de financiamento das regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste, instituídos pela lei nº 7.827, de 27/09/1989, regulamentando o constante na alínea “c” do art. 159, inciso I, da CRFB/1988

Serão efetuadas breves considerações sobre a afirmação ou recuo do Estado no âmbito das políticas públicas setoriais, com ênfase na política pública objeto de minha pesquisa. Dentro do escopo desta seção, faz-se mister caracterizar o Estado

⁵Ambas as sociedades, a SIMPLES e a EMPRESÁRIA, desenvolvem atividades econômicas, visando à produção ou circulação de bens ou serviços. A diferença entre estas não reside no objeto social, pois ambas desenvolvem atividades econômicas. O que as aparta, o que as diferencia é a estrutura, é a funcionalidade, é o modo de atuação.

brasileiro pelo menos a partir da “República Nova”, a partir da chamada “Era Vargas”, ou seja, a partir da década de 1930, tendo O Brasil em tal período experimentado um crescimento econômico mais pujante, corroborado pelo forte processo de industrialização⁶. Desta forma, farei breves considerações, gerais, do comportamento e atuação do aparelho estatal, desde 1930 até os dias atuais, trabalhando aspectos históricos e efetuando breves análises econômicas, evitando, por questões práticas, críticas mais aprofundadas, sob a ótica sociológica e política.

3.1 Estado Brasileiro contemporâneo e as Políticas Públicas

Podemos dividir a forma de atuação do aparelho estatal, a partir da década de 1930, em três períodos com características de atuação dentro de lógicas diferentes (SORJ, 2006, p. 17):

- a) *Estado Racionalizador*, que compreende sua atuação entre o período das décadas de 1930 até 1980;
- b) *Estado Neoliberal*, que compreende sua atuação entre o período do início da década de 1990 até início dos anos 2000;
- c) *Estado Liberal-Desenvolvimentista/Ajustador*, que compreende o início dos anos 2000, especialmente o primeiro governo Lula, até os dias atuais;

Entre o início da década de 1930 e a década de 1980, o Brasil apresenta vigoroso crescimento econômico sem, no entanto, distribuir riqueza e renda para a sua população e em praticamente nenhum aspecto promover o diálogo dos direitos e anseios sociais entre sociedade civil e sociedade política no âmbito do aparelho estatal.

O Estado, neste período (entre as décadas de 1930 e 1980), utilizando a definição de Sorj (2006, p. 17), é um *Estado Racionalizador*, que, embora tenha se

⁶No Período que vai do final da Segunda Grande Guerra até início dos anos sessenta, a economia brasileira cresceu a taxas só igualada pelos países do bloco socialista. Esse crescimento fora liderado pelo setor industrial, já em expansão desde os anos trinta.

Entre 1945 e 1962, a taxa média de crescimento do PIB brasileiro foi de 7%. Esse crescimento foi liderado pelo setor industrial que, no mesmo período, teve taxa média de crescimento de cerca de 9%. O PIB *per capita* passou de US\$ 701,00 em 1945, para US\$ 1.470,00 em 1962, a preços de 2000.

Tal crescimento veio acompanhado de mudanças estruturais importantes na economia brasileira, notadamente com a instalação no país de um parque industrial diversificado e integrado. Esse processo inicia-se ainda nos anos trinta do século XX, mas intensifica-se durante a Segunda Guerra Mundial. Nesse período, e com mais intensidade nos anos cinquenta, instalaram-se no Brasil setores industriais estratégicos, produtores de insumos básicos, como aço e alumínio, por exemplo, e importantes projetos de infraestrutura nas áreas de transporte e energia. (OLIVEIRA; VIANNA, 2005, p. 28)

orientado fundamentalmente por uma lógica do crescimento econômico, relegando a solução dos problemas da desigualdade social e do acesso à educação e à saúde, foi um Estado com perspectiva nacional. Araújo (2000, p. 261), o Brasil, neste período, é um caso de dinamismo fantástico que, no entanto, não lhe garante a condição de país desenvolvido, considerando a imensa fratura social que marca a vida brasileira, tendo como característica: *um estado desenvolvimentista, conservador, centralizador e autoritário*. O objetivo do Estado brasileiro era consolidar o processo de industrialização. A grande tarefa era consolidar esse processo e fazer do Brasil uma grande potência.

Tal Estado, também denominado de *Estado Regulador*, amparado nas teorias Keynesianas de desenvolvimento, com elevados graus de investimento pelo poder estatal e proteção da economia nacional, seja pelas políticas de substituição de importações, seja regulação das taxas de câmbio, entretanto, sofreu crise a partir de meados da década de 1970, quando houve a crise do capitalismo, sendo mesmo as políticas econômicas protecionistas e voltadas para o mercado interno consideradas “vilãs” da difícil situação.⁷ Passou-se então o Estado a mover suas ações dentro de seu aparelho como e enquanto Estado Liberal, ou melhor, *Estado Neoliberal* (SORJ, 2006).

Já no governo Collor, a partir de 1992, o Estado brasileiro dava sinais de mudança do paradigma Keynesiano para tornar as relações econômicas mais livres de sua intervenção. Em resumo, “contribuiu para danificar o quadro institucional nacional-desenvolvimentista e redirecionar a sociedade brasileira em um sentido anti-estatal e internacionalizante” (SALLUM JR., 2003, p. 42). Ainda no governo Collor as licenças e as barreiras não tarifárias foram suspensas e as tarifas alfandegárias foram redefinidas. Ao mesmo tempo, programou-se a desregulamentação das atividades econômicas e a privatização das companhias estatais que não estivessem protegidas pela constituição, a fim de recuperar as finanças públicas e reduzir aos poucos o papel do Estado no incentivo à indústria doméstica.

A consolidação, entretanto, da quebra do modelo do Estado intervencionista e regulador das funções econômico-sociais do mercado, veio a partir de 1995, com o

⁷O contexto perdurou até a crise do capitalismo, iniciada na metade dos anos de 1970, quando o “pacto” entre o econômico e o social foi ameaçado, minando a relação harmoniosa até então existente, dando margem assim ao surgimento de uma relação conflitante. Por ironia, passou-se a acusar, como principal responsável pela regressão econômica, o que antes era considerado fator importante de sustentação, a saber, o crescimento das despesas públicas, em destaque as sociais. Os liberais passam a imputar, à ampliação desmesurada do sistema de proteção social, a causa primeira de todos os males. (SOUSA, 2010, p. 175).

governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso. Segundo Sallum Jr. (2003, p. 44), “os novos governantes tratam de eliminar os resíduos do Estado varguista e de construir novas formas de regulamentar o mercado, seguindo um sistema multifacetado de ideias, cujo denominador comum era um liberalismo econômico moderado”. E acrescenta:

As características centrais desse ideário podem ser assim resumidas: o Estado deveria transferir quase todas as suas funções empresariais para a iniciativa privada; teria que expandir suas funções reguladoras e suas políticas sociais; as finanças públicas deveriam ser equilibradas e os incentivos diretos às companhias privadas seriam modestos; haveria também restrição aos privilégios existentes entre os servidores públicos; e o país deveria intensificar sua articulação com a economia mundial, embora dando prioridade ao Mercosul e às relações com os demais países sul-americanos. (SALLUM JR. 2003, p. 44).

Muitas foram as medidas adotadas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso para que fosse possível a implementação do ideário neoliberal de forma contundente. A começar pelas alterações de preceitos constitucionais, que como em efeito cascata permitiriam as aprovações de leis infraconstitucionais mais efetivas aos planos governamentais. No âmbito da Constituição, foram decisivos e emblemáticos os seguintes pontos:

- a) o fim da discriminação constitucional ao capital estrangeiro;
- b) a exploração, o refino e o transporte de petróleo e gás, monopolizados pela companhia estatal de petróleo (Petrobrás), foram transferidos para União e convertidos em concessão do Estado às empresas, principalmente à estatal, que manteve grandes vantagens em relação a outras concessionárias privadas; e
- c) o Estado foi autorizado a conceder os direitos de exploração dos serviços de telecomunicação (telefonia fixa e celular, exploração de satélites, etc.) a companhias privadas (anteriormente as empresas públicas tinham monopólio de tais serviços).

Esses e outros aspectos legais possibilitaram a ação do governo em várias frentes: a privatização de empresas, que vai desde a venda de empresas estatais, até a concessão de serviços públicos à iniciativa privada, bem como medidas disciplinares a finanças públicas, com limites máximos para todos os pagamentos de pessoal. As dívidas dos estados e municípios foram renegociadas e foram proibidos, por muito tempo, novos empréstimos e renegociações junto ao governo federal. Foi feito ainda:

corte de gastos com o funcionalismo público, com redução de salários e medidas de ajustes na previdência social, além de medida de controle da economia e inflação por meio de elevadas taxas básicas de juros.

O governo de Fernando Henrique ainda perdurou até 2002, quando mesmo tendo vencido a eleição em 1998 para seu segundo mandato, o programa liberal já havia perdido força devido, principalmente, ao seu insucesso no plano econômico, especialmente às vésperas das eleições de 2002 (o país crescera a menos de 2% anuais em 2000 e 2001).

Eis que em 2002 é eleito o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que vem de um partido de esquerda (Partido dos Trabalhadores), porém que teve, para chegar ao poder, de fazer alianças, inclusive com o Partido Liberal (PL), de onde saiu seu vice-presidente, o empresário José Alencar. Claramente sem proposta de mudar, drasticamente, o panorama dos compromissos internacionais e dentro de uma política de responsabilidade fiscal, inicia-se uma nova fase, que seria o *Estado Liberal-Desenvolvimentista*, na visão de Sallum (2003, p. 49), que teria como objetivo, não reconstituir o Estado Empresarial, mas reformar o Estado para que fosse possível estimular o desenvolvimento privado e a igualdade social. É dentro deste Estado que serão efetuadas as considerações sobre afirmação e recuo das políticas públicas e da qual esta seção se propõe a desvendar.

Antes, porém, importante destacar uma outra visão e que por meio dela podemos denominar a forma de atuação estatal brasileira considerando não só o contexto econômico, mas as relações socioeconômicas que se desenharam ao longo dos últimos 25 ou 30 anos em todo o globo, devido a transformações e expansões quase sem limites da lógica capitalista. Nos apresenta essa “nova visão” de Estado, a professora Alba Maria Pinho de Carvalho, que na sua tese de doutoramento, intitulada “O Brasil Real em questão: um resgate do olhar crítico de cientistas sociais”, apresenta a denominação de: *Estado Ajustador*.

Alba Carvalho nos apresenta, em breves linhas e de forma clara e elucidativa, os pontos de referência para identificação desse *Estado Ajustador*⁸:

⁸Cita a professora Alba Maria Pinho que o *Estado Ajustador* se apresenta sob diversas configurações históricas, considerando as especificidades de cada país, região, tendo sempre o mesmo caráter de ajustador das relações econômicas e sociais, de modo a promover expansão do capital, aumento de sua rentabilidade. Cabe destacar que tais Estados não apenas ajustam, como aludido, mas também se ajustam para obtenção dos fins do capital. Em Estados centrais configuram-se como “Estados Nacionais de Concorrência” (HIRSCH, 2003 apud CARVALHO, 2010, p. 185). Estados estes onde se persegue

Assim, nesta atual fase do sistema do capital, constitui-se um “Estado ajustador”: *ajusta e ajusta-se ao padrão de acumulação e formas de valorização do capital*. É preciso considerar que este “Estado Ajustador” emerge e institui-se no contexto da Democracia, que, na contemporaneidade, afirma-se como sistema de governo hegemônico. É a democratização dos sistemas políticos convivendo com processos que Boaventura de Sousa Santos (2007) denomina de “*des-democratização* das sociedades”, com o aumento das desigualdades sociais, da violência, da desproteção social e da insegurança pública. (CARVALHO, 2010, p. 185).

Diante do até aqui exposto, podemos considerar, em resumo, que o Estado brasileiro apresentou grande viés desenvolvimentista durante cerca de cinquenta anos, desde a década de 1930 até 1980. Mesmo sem dialogar com os movimentos sociais de forma mais contundente e ainda arraigado à cultura *patrimonialista*,⁹ herança cultural do Brasil-Colônia e da República Velha, várias foram as medidas referentes a políticas públicas que foram instauradas no país e de significativa magnitude, quais sejam; a criação de bancos de desenvolvimento, inclusive regionais, tais como: BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), BNB (Banco do Nordeste), BASA (Banco da Amazônia); A criação de estatais, tais como a Vale do Rio Doce e a Petrobrás; A criação do GTDN (Grupo de Trabalho de Desenvolvimento do Nordeste) e a SUDENE, dentre muitas outras medidas.

Cabe ressaltar que essa forma de pensar o desenvolvimento gerou grandes resultados do ponto de vista econômico, situando o Brasil entre as 08 maiores economias do mundo na década de 80. Entretanto, do ponto de vista social, a fratura era colossal, conforme nos assevera o professor Fernando Pires:

O caso da América Latina e, em particular, o Brasil, é outro. A política “Keynesiana” do estado desenvolvimentista transformou a estrutura produtiva brasileira, colocando o país entre as quinze maiores economias capitalistas do mundo, mas deixando a estrutura social praticamente intocada. (SOUSA, 2012, p. 1).

Com a implantação do governo neoliberal do presidente Fernando

uma “política do lugar ótimo”, concorrendo entre si para oferecer melhores condições de segurança, rentabilidade, investimento, comércio e negócio ao capital internacional. São Estados que transformam suas estruturas e o eixo de suas políticas a serviço da valorização do grande capital transnacional.

⁹Para maiores detalhes sobre causas e repercussões do patrimonialismo brasileiro, vide capítulo V- *O Homem Cordial*- do livro “*Raízes do Brasil*”, HOLANDA, 1993).

Uma das particularidades do moderno patrimonialismo brasileiro está na sua associação com uma extrema desigualdade social, a impunidade de suas elites e o descaso com os setores mais pobres da população. Países tão diversos como o Japão, Israel ou a França possuem fortes traços patrimonialistas, mas que não implicam em forte desigualdade social ou falta de solidariedade coletiva. Inclusive porque o sentimento de igualdade e de solidariedade tem trajetórias variadas que não passam necessariamente pela criação de um espaço público de tipo liberal. (SORJ, 2006, p. 13).

Henrique Cardoso, entre a década de 1990 e ano 2000, houve significativo recuo das políticas públicas no Brasil. Dentro da lógica neoliberal, a redução do estado a mero regulador das principais atividades, através das agências reguladoras, além da política econômica voltada ao capital estrangeiro, à globalização, ao liberalismo do mercado, reduziram as Políticas Públicas a, basicamente, políticas de distribuição de renda, as denominadas “bolsas”. Com total distanciamento e sem qualquer diálogo interessado junto aos movimentos sociais, o país experimenta não só um crescimento econômico pífio de seu PIB (Produto Interno Bruto), como parece aumentar a desigualdade real-estrutural entre os mais ricos e os mais pobres, embora o processo de globalização e reprimarização da pauta de exportações tenha produzido efeitos paliativos nas classes mais baixas, corroborados ainda pelo controle da inflação, garantido o poder de compra da população ante a hiperinflação dos anos 80.

Por fim, o governo Lula e mais recentemente o governo da atual presidenta, Dilma Rousseff, caracterizado por um *liberalismo desenvolvimentista*, permaneceu com a agenda econômica voltada aos compromissos financeiros e comerciais internacionais, porém: freou as privatizações, pelo menos do ponto de vista de desestatização das empresas, além de promover o aumento do aparelho estatal, por meio de concursos públicos, ampliação e interiorização do ensino junto às universidades, etc. O governo também aqueceu a economia com o aumento do salário mínimo e ampliação dos programas de distribuição de renda, como o “bolsa família”, além de estimular o consumo e o crédito das famílias, por meio do crédito consignado e programas de crédito junto aos mini e pequenos agentes produtivos, em especial os agricultores familiares e empreendedores informais, além das micro e pequenas empresas e, logicamente, do agronegócio e empresas de maior porte.

No que tange a política pública de aplicação de recursos junto às micro e pequenas empresas, no bojo das medidas que já relatamos, especialmente a ampliação do crédito, várias ações foram tomadas, especialmente por meio dos bancos oficiais e de desenvolvimento, tais como Banco do Brasil, BNDES, BNB e BASA. Especificamente sobre a aplicação junto às micro e pequenas no âmbito do Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Nordeste (FNE), operado pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB), desde 2003 até 2011 houve crescimento superior a 18 vezes do montante dos recursos aplicados em 2002. Desta forma, é possível concluir, de maneira geral, que o Estado brasileiro nos últimos 10 anos retomou o diálogo com os movimentos sociais e

alçou as políticas públicas a patamares nunca antes vistos nos últimos 20 anos, inclusive em relação à política de aplicação de crédito junto aos micro e pequenos empresários.

Entretanto, o que temos de promover, doravante, é não só a implementação de políticas públicas de impacto, do ponto de vista federal e midiático, na lógica de criarmos instituições que disfarcem por sua suposta grandiosidade a sensação de realização efetiva de ações que mudem nossa realidade social. Devemos ter em mente que políticas públicas devem ter fundamento teórico e prático entrelaçados, evitando dispararmos no “mercado público” políticas pública aos montes, em grande número, porém sem serem gestadas em contato com a realidade concreta, com o constante diálogo com usuários das políticas.

3.2 Políticas Públicas.

Para melhor entendimento do programa FNE-MPE enquanto Política Pública, importante que sejam resgatados alguns conceitos e classificações sobre natureza e tipologia das políticas públicas para melhor compreensão do programa objeto da presente pesquisa avaliativa.

Segundo Bobbio (2002, *apud.* Souza, 2006, p.24), "política" é a atividade humana ligada a obtenção e manutenção de recursos necessários para o exercício do poder sobre os indivíduos. Já "público" seria algo que envolve a coletividade; pertencente ou relativo ao povo que é de todos; relativo ou pertencente ao governo de um país. Já Políticas Públicas, cujas definições, desde já, alertamos, não são homogêneas e nem se esgotam em si mesmas, seriam: segundo Mead (1995, *apud.* Souza, 2006, p. 24), um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas. Já para Lynn (1980 *apud.* Souza, 2006, p. 24), política pública é como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986, *apud.* Souza, 2006, p. 24) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos.

Em linhas gerais, política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. É uma orientação à atividade ou passividade de alguém. Possui intencionalidade pública e resposta a um problema público, coletivamente relevante. Compreende o conteúdo concreto e o conteúdo simbólico de decisões políticas e o

processo de construção e atuação dessas decisões. Enfim, é uma orientação concreta voltada para a decisão e para a ação pública.

Os conceitos, conforme havíamos alertado no início desta seção, são amplos e o campo de atuação das políticas públicas multidisciplinar, devendo a essência do que seja política pública ser abstraída muito além das naturais delimitações de definições, as quais nos servem, basicamente, para colecioná-las como numa lista para, nos casos específicos e em análise, identificarmos o que é (o que pode) ou não (o que não pode) ser considerado uma política pública. Neste sentido, Souza assevera:

Assim, do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública em geral e política social em particular são campos multidisciplinares, e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos. Por isso, uma teoria geral da política pública implica busca de sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia. As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí porque 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 (Souza, 2006, p. 25).

Apesar de salutar, diga-se de passagem, a participação de organizações não governamentais e da sociedade civil, em geral as ações de políticas públicas são, invariavelmente, centralizadas no Estado. Isto porque: é a razão da existência do Estado Moderno; porque o mesmo possui legitimidade, força social e política; o Estado controla o orçamento público e mais, porque a maioria das políticas são mesmo governamentais, ou seja, acontecem quando o estado exerce alguma de suas funções (poderes), quais sejam: legislativa, executiva ou judiciária. Cabe destacar, porém, que o protagonismo e personalidade jurídica de uma política pública não são monopólios do Estado, que, em verdade, tende ser maioria, pelo menos na atual estrutura organizacional/constitucional do nosso Estado. Porém, também pode ser protagonizada a partir de ONGS (Organizações Não Governamentais), associações, enfim, pela sociedade civil em geral, assumindo, neste viés um caráter público e multicêntrico.

A partir dos conceitos apresentados, essenciais para identificarmos o que vem a ser uma política pública, importante delimitar o programa em estudo, para que se possa identificá-lo e melhor compreendê-lo enquanto uma política pública, cabendo observar que esta pode ter vários objetivos e particularidades distintas, sendo possível classificá-las segundo diversos aspectos.

Em resumo, alguns critérios de classificação encontrados na doutrina, os quais foram tratados nas exposições das aulas ocorridas no curso do MAPP-UF e que serviram de base para compreensão do programa FNE-MPE.

Pode-se classificar as políticas públicas quanto à natureza ou grau de intervenção, como:

- a) estrutural - buscam interferir em relações estruturais com renda, emprego, propriedade, etc.;
- b) conjuntural ou emergencial - objetivam amainar uma situação temporária, imediata.

Uma outra classificação de política pública se refere à abrangência dos possíveis benefícios, sendo assim classificadas:

- a) universais - atinge ou beneficia todos os cidadãos;
- b) segmentais – destinada para um segmento da população, caracterizado por um fator determinado (idade, condição física, gênero, etc.);
- c) fragmentadas - destinadas a grupos sociais dentro de cada segmento.

Já em relação aos impactos que podem causar aos beneficiários, ou ao seu papel nas relações sociais, o chamado modelo “policy arena” (Lowi, 1972), que tem como base os processos de conflito e de consenso, as políticas públicas podem ser classificadas em quatro tipos:

- a) distributivas - visam distribuir benefícios individuais; costumam ser instrumentalizadas pelo clientelismo. São caracterizadas por um baixo grau de conflito dos processos políticos, visto que políticas de caráter distributivo só parecem distribuir vantagens e não acarretam custos - pelo menos perceptíveis - para outros grupos;
- b) redistributivas - visam redistribuir recursos entre os grupos sociais, buscando certa equidade, retiram recursos de um grupo para beneficiar outros, o que pode provocar conflitos. São orientadas para o conflito. O objetivo é o desvio e o deslocamento consciente de recursos financeiros, direitos ou outros valores entre camadas sociais e grupos da sociedade;
- c) regulatórias - visam definir regras e procedimentos que regulem comportamento dos atores para atender interesses gerais da sociedade. Trabalham com ordens e proibições, decretos e portarias. Custos e benefícios podem ser distribuídos de forma igual e equilibrada entre os

grupos e setores da sociedade, do mesmo modo como as políticas também podem atender a interesses particulares e restritos;

- d) institucionais ou constitutivas ou estruturadoras - definem competências, atribuições, regras. Determinam as regras do jogo e com isso a estrutura dos processos e conflitos políticos, isto é, as condições gerais sob as quais vêm sendo negociadas as políticas distributivas, redistributivas e regulatórias.

Quanto à materialidade da política pública, ou seja, seu modo de intervenção na sociedade, podemos classificá-las como sendo:

- a) plano: traz o referencial teórico e político da política, suas estratégias, diretrizes, metas, meios, fins, etc.;
- b) programa: aprofunda o plano, detalha por setor, por objetivos, por propriedades, aloca recursos, etc.;
- c) projeto(s): conjunto de atividades inter-relacionadas e coordenadas para alcançar objetivos específicos, com orçamento/tempo definidos. Unidade mais operativa do planejamento de uma política.

Ainda em relação à implementação da política pública existem os modelos: *top-down* (de cima para baixo), que seria uma proposta funcionalista, tecnicista, com uma avaliação: economicista; baseada na eficiência e eficácia; *bottom-up* (de baixo para cima) que considera o processo, os atores sociais.

3.3 O programa FNE-MPE enquanto Política Pública

Cabe desde já lembrar que o programa FNE-MPE utiliza um recurso público (o FNE) e é operacionalizado por um banco de desenvolvimento regional, o Banco do Nordeste do Brasil S/A (BNB), tendo o programa enquadramento nos conceitos relatados na seção anterior, relativos ao que vem a ser uma política pública, pois referido programa pode ser considerado:

- a) um conjunto de ações do governo que irá produzir efeitos específicos;
- b) uma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos;
- c) é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público;

- d) possui intencionalidade pública e resposta a um problema público, coletivamente relevante.

De fato, o programa FNE-MPE é uma ação do governo (alínea “a” acima), pois é operado através de um banco de desenvolvimento regional, o BNB, que por sua vez é constituído juridicamente sob a forma de uma sociedade de economia mista, ou seja, uma entidade que faz parte da chamada administração indireta, já que o Estado não detém 100% de seu capital, porém tem mais da metade das ações com direito a voto. Podemos ainda dizer que a implementação do programa influencia a vida dos cidadãos (alínea “b” acima).

Tendo como diretriz maior o art. 170, especificamente em seu inciso IX, além do art. 179, ambos da CRFB/88, que tratam do favorecimento, tratamento jurídico diferenciado, visando incentivar as MPEs pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, é lícito considerar que estas são algumas das diretrizes elaboradas para enfrentar um problema público (alínea “c”) e, em tese, o programa FNE-MPE representa um instrumento (programa) elaborado para enfrentar um problema público, possuindo uma intencionalidade pública e uma resposta a um problema público, coletivamente relevante (alínea “c” e “d”), qual seja a dificuldade de implantação, manutenção e sustentabilidade das microempresas e empresas de pequeno porte, tão importantes para o desenvolvimento econômico e social do país.

Apenas a título de exercício, podemos classificar a política pública em estudo da seguinte forma:

- a) quanto à natureza ou grau de intervenção, podemos classificá-la como “Estrutural”, pois busca interferir em relações estruturais como renda, emprego, propriedade, etc., na medida em que o problema de implantação, manutenção e desenvolvimento de empresas de pequeno porte se deve à própria lógica do capitalismo, na qual empresas e empresários com maior poder de capital possuem, invariavelmente, a seu favor: são menos suscetíveis às crises econômicas, por manterem maiores reservas de recursos, especialmente capital de giro; alta capacitação técnica na gestão de seus empreendimentos, com administração muitas vezes profissional; alto desenvolvimento tecnológico e conseqüentemente menor necessidade de mão-de-obra

(menor custo com pessoal); acesso facilitado ao mercado financeiro, inclusive com menores taxas, devido ao elevado volume de recursos necessários ao desenvolvimento de suas atividades, proporcionando maiores ganhos às instituições financeiras; maior acesso às informações, reduzindo custos com burocracia, etc., tendo em vistas seus gestores terem maior proximidade com os agentes públicos e privados, seja bancos, fornecedores, órgãos ambientais, etc.;

- b) quanto à abrangência dos possíveis beneficiários, podemos classificá-la como “Segmental”, tendo em vista que é dirigida para um segmento bem delimitado da população, caracterizado por um fator determinado, ou seja, empresários detentores de empresas de micro e pequeno portes. Visa o programa oferecer condições diferenciadas, tratamento favorecido às sociedades empresária e simples, além de empresários registrados que sejam classificados, segundo seus faturamentos anuais brutos, como MPEs, na forma determinada pelo estatuto da microempresa e empresa de pequeno porte (Lei Complementar 123/2006);
- c) quanto aos impactos que podem causar aos beneficiários, ou ao seu papel nas relações sociais, podemos classificá-la como “Redistributiva”, pois visa redistribuir recursos entre os grupos sociais: buscando certa equidade, retiram recursos de um grupo para beneficiar outros, o que pode provocar conflitos. Caso não houvesse o “deslocamento consciente dos recursos”, seja por meio de dispositivos legais e regulatórios que privilegiam, facilitam, tornam mais viáveis a utilização dos recursos (ex: taxas de juros mais baixas; garantias flexibilizadas; simplificação quanto à exigência de documentos; simplificação na apuração de limites de crédito) ou mesmo mais diretamente, por meio da reserva de recursos mínimos a serem utilizados pelo segmento de MPEs, como ocorre com a reserva de recursos anuais que o BNB vem efetuando para o segmento de mini, micro e pequenos (seja urbano, empresa, ou rural, empresa ou produtor rural – pessoa física) nos últimos anos em suas programação de aplicação de recursos do FNE, a utilização dos recursos públicos do FNE ficariam, em sua grande parte, com agentes produtivos de maior

porte por questões óbvias inerentes à lógica capitalista, tanto por estes agentes, regra geral, oferecem menor risco de crédito;

- d) quanto à materialidade da política pública, seu modo de intervenção na sociedade, a política em estudo está sendo tratada na sua vertente de “Programa”, pois tem por função aprofundar o plano, detalhando por setor, por objetivos, por propriedades, alocação de recursos, etc.; Poderíamos classificar o programa FNE-MPE do BNB como sendo um programa de governo que aprofunda o plano maior que é tratamento mais favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte em nosso país. O programa visa justamente promover o desenvolvimento de micro e pequenas em empresas na região Nordeste, além do Norte dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, por meio de concessão de crédito com condições diferenciadas em relação às demais linhas de crédito do setor bancário.

3.4 Arcabouço legal e diretrizes norteadoras do programa em estudo

Sobre as diretrizes e orientações para a formatação de programas de crédito para aplicação dos recursos do FNE, reza o art. 14, da Lei nº 7.827, com redação dada pela Lei Complementar nº 125, de 2007, *in verbis*:

Art. 14. Cabe ao Conselho Deliberativo da respectiva superintendência de desenvolvimento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste: [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 125, de 2007\)](#)

I - estabelecer, anualmente, as diretrizes, prioridades e programas de financiamento dos Fundos Constitucionais de Financiamento, em consonância com o respectivo plano regional de desenvolvimento; [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 125, de 2007\)](#)

II - aprovar, anualmente, até o dia 15 de dezembro, os programas de financiamento de cada Fundo para o exercício seguinte, estabelecendo, entre outros parâmetros, os tetos de financiamento por mutuário; [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 125, de 2007\)](#)

III - avaliar os resultados obtidos e determinar as medidas de ajustes necessárias ao cumprimento das diretrizes estabelecidas e à adequação das atividades de financiamento às prioridades regionais; [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 125, de 2007\)](#)

IV - encaminhar o programa de financiamento para o exercício seguinte, a que se refere o inciso II do *caput* deste artigo, juntamente com o resultado da apreciação e o parecer aprovado pelo Colegiado, à Comissão Mista permanente de que trata o § 1º do art. 166 da Constituição Federal, para conhecimento e acompanhamento pelo Congresso Nacional. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 125, de 2007\)](#)

Parágrafo único. Até o dia 30 de outubro de cada ano, as instituições financeiras federais de caráter regional encaminharão, à apreciação do

Conselho Deliberativo da respectiva superintendência de desenvolvimento regional, a proposta de aplicação dos recursos relativa aos programas de financiamento para o exercício seguinte, a qual será aprovada até 15 de dezembro. (BRASIL, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17827.htm, acesso em 28/09/2013).

Sobre as diretrizes emanadas pelo Comitê Deliberativo da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), citadas no inciso I do artigo 14 retromencionado, estabeleceu a SUDENE o Decreto nº 6.219 (de 04 de outubro de 2007), no qual prevê, no Anexo I, mais especificamente no seu art. 7º, inciso XII, alínea “a”, que compete ao Conselho Deliberativo da SUDENE estabelecer, anualmente, até 15 de agosto, as diretrizes e prioridades para aplicação dos recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) para o exercício seguinte, observadas as diretrizes e orientações gerais do Ministério da Integração Nacional (MI). A observação final é pertinente, pois de acordo com o art. 14-A da Lei nº 7.827, cabe ao Ministério da Integração Nacional (MI) estabelecer as diretrizes e orientações gerais para as aplicações dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, de forma a compatibilizar os programas de financiamento com as orientações da política macroeconômica, das políticas setoriais e da política nacional de desenvolvimento regional.

Além da SUDENE e MI, outra importante instituição envolvida no planejamento e aplicação dos recursos do FNE é o próprio Banco do Nordeste do Brasil S/A, instituição financeira de caráter regional, conforme reza o artigo 15 da Lei nº 7.827/1989, que dispõe, *in verbis*:

Art. 15. São atribuições de cada uma das instituições financeiras federais de caráter regional e do Banco do Brasil S.A., nos termos da lei: ([Redação dada pela Lei nº 10.177, de 12.1.2001](#))

I - aplicar os recursos e implementar a política de concessão de crédito de acordo com os programas aprovados pelos respectivos Conselhos Deliberativos; ([Redação dada pela Lei nº 10.177, de 12.1.2001](#))

II - definir normas, procedimentos e condições operacionais próprias da atividade bancária, respeitadas, dentre outras, as diretrizes constantes dos programas de financiamento aprovados pelos Conselhos Deliberativos de cada Fundo; ([Redação dada pela Lei nº 10.177, de 12.1.2001](#))

III - analisar as propostas em seus múltiplos aspectos, inclusive quanto à viabilidade econômica e financeira do empreendimento, mediante exame da correlação custo/benefício, e quanto à capacidade futura de reembolso do financiamento almejado, para, com base no resultado dessa análise, enquadrar as propostas nas faixas de encargos e deferir créditos; ([Redação dada pela Lei Complementar nº 125, de 2007](#))

IV - formalizar contratos de repasses de recursos na forma prevista no art. 9º; ([Redação dada pela Lei nº 10.177, de 12.1.2001](#))

V - prestar contas sobre os resultados alcançados, desempenho e estado dos recursos e aplicações ao Ministério da Integração Nacional e aos

respectivos conselhos deliberativos; ([Redação dada pela Lei Complementar nº 125, de 2007](#))

VI - exercer outras atividades inerentes à aplicação dos recursos, à recuperação dos créditos, inclusive nos termos definidos nos arts. 15-B, 15-C e 15-D, e à renegociação de dívidas, de acordo com as condições estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional. ([Redação dada pela Lei nº 12.793, de 2013](#))

§ 1º O Conselho Monetário Nacional, por meio de proposta do Ministério da Integração Nacional, definirá as condições em que os bancos administradores poderão renegociar dívidas, limitando os encargos financeiros de renegociação aos estabelecidos no contrato de origem da operação inadimplida. ([Incluído pela Lei nº 12.793, de 2013](#))

§ 2º Até o dia 30 de setembro de cada ano, as instituições financeiras de que trata o *caput* encaminharão ao Ministério da Integração Nacional e às respectivas superintendências regionais de desenvolvimento, para análise, a proposta dos programas de financiamento para o exercício seguinte. ([Incluído pela Lei nº 12.793, de 2013](#)) (BRASIL, 1989).

Em resumo, a definição das condições de atuação dos programas que utilizam recursos do FNE, operacionalizados pelo Banco do Nordeste, segue o seguinte fluxo cronológico, tendo em vista sua programação anual:

- a) o Ministério da Integração Nacional, até dia 15 de agosto, lança portaria para atender ao disposto no artigo 14-A da Lei nº 7.827, onde estabelece as diretrizes e orientações gerais para a definição, pelo CONDEL/SUDENE, das diretrizes e prioridades, com vistas à elaboração da proposta de programação do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) para o exercício no ano seguinte;
- b) conforme prevê a alínea “a”, inciso XII, art. 7º do Anexo I ao Decreto nº 6.219, de 04 de outubro de 2007, até dia 15 de agosto de cada ano, o CONDEL/SUDENE disponibiliza resolução na qual aprova proposição que trata das diretrizes e prioridades propostas e que orientarão a formulação dos programas de financiamento do ano seguinte. Tal proposição é acompanhada por portaria do MI e nota técnica da SUDENE, que detalha as diretrizes gerais, diretrizes específicas, seja de cunho espacial ou setorial, possíveis vedações específicas e não previstas em lei, além de observações gerais e conclusões/recomendações;
- c) o Banco do Nordeste, na forma do parágrafo 2º do art. 15 da Lei nº 7.827/1989, até dia 30 de setembro de cada ano, encaminha ao Ministério da Integração Nacional e à SUDENE, para análise, a proposta dos programas de financiamento para o exercício seguinte. O BNB ainda, segundo o parágrafo único do art. 14 da Lei 7.827/1989, encaminha, até

dia 30 de outubro de cada ano, à apreciação do Conselho Deliberativo da SUDENE, a proposta de aplicação dos recursos relativa aos programas de financiamento para o exercício seguinte, sendo tais programas de financiamento aprovados pela SUDENE até 15 de dezembro.

Importante destacar que a aplicação de recursos do FNE junto às micro e pequenas empresas é (ou deveria ser) estabelecida considerando diversas orientações legais, as quais destacamos como principais:

- a) o artigo 170 da CRFB/88 dispõe, em seu inciso IX, como um dos princípios gerais da atividade econômica, o tratamento favorecido para empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no país. Tal redação foi dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003;
- b) o artigo 179 da CRFB/88, que reza que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei;
- c) o artigo 3º da Lei nº 7.827/1989, dispõe em seu *caput* que, respeitadas as disposições dos planos regionais de desenvolvimento, serão observadas as seguintes diretrizes na formulação dos programas de financiamento de cada um dos Fundos, sendo uma delas a prevista em seu inciso III, qual seja: tratamento preferencial às atividades produtivas de pequenos e miniprodutores rurais e pequenas e microempresas, às de uso intensivo de matérias-primas e mão-de-obra locais e as que produzam alimentos básicos para consumo da população, bem como aos projetos de irrigação, quando pertencentes aos citados produtores, suas associações e cooperativas;
- d) o artigo 1º da Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Referido artigo estabelece normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do

Distrito Federal e dos Municípios, sendo pertinente destacar o previsto no inciso III, que se refere: ao acesso a crédito e ao mercado, inclusive quanto à preferência nas aquisições de bens e serviços pelos poderes públicos, à tecnologia, ao associativismo e às regras de inclusão.

Apenas a título de explanação de como se traduzem tais diretrizes e orientações emanadas em leis, inclusive na Constituição Federal, tomemos como exemplo o desenvolvimento da programação de aplicação de recursos do FNE para o exercício de 2014, detalhado a seguir.

Foi disponibilizada pelo Ministério da Integração Nacional a Portaria n° 377, de 15 de agosto de 2013, que estabeleceu as diretrizes e orientações gerais para a definição pelo CONDEL/SUDENE, das diretrizes e prioridades, com vistas à elaboração da proposta de programação do FNE para o exercício de 2014. Neste sentido, reza o art. 5° da referida portaria:

Art. 5° Na elaboração das propostas de programas de financiamento e para aplicação dos recursos do FNE, serão observadas as seguintes orientações de caráter geral:

I – concessão de tratamento diferenciado e favorecido, no que diz respeito ao percentual de limite financiamento, aos projetos de mini e pequenos produtores rurais e de micro e pequenas empresas, beneficiadas com FNE, bem como a empreendimentos que se localizem nos espaços prioritários da PNDR. (BRASIL, 2013, negrito nosso);

Do mesmo modo, a nota técnica de 15 de agosto de 2013, que, acompanhada da Portaria n° 377 do MI, anexa a proposição n° 069/2013 da SUDENE, também dispõe sobre orientações e diretrizes e prioridades para aplicação do FNE em 2014.

Na referida nota técnica, consta em sua seção V – OBSERVAÇÕES GERAIS - que o Banco do Nordeste, em articulação com as demais instituições gestoras do FNE (Ministério da Integração Nacional e SUDENE), e também com a participação dos Governos Estaduais, do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE, e outros agentes, devem desenvolver ações junto a produtores e empresários de mini, micro e pequenos portes, de modo a viabilizar avanços no direcionamento e aplicação de recursos a essas categorias de empreendedores, inclusive empreendedores individuais. Portanto, o BNB efetua sua programação considerando as diretrizes e orientações emanadas pelo MI e CONDEL/SUDENE. Primeiramente, para a formação dos programas de crédito (cuja proposta deve ser apresentada ao MI e à SUDENE até dia 30 de setembro de cada ano), e também quando da proposta de

aplicação (volume de recursos) para o ano seguinte, o que deve ocorrer até dia 30 de outubro de cada ano.

Desta forma, com relação à dotação de recursos, assim como ocorreu nas programações recentes nos últimos anos, o BNB reservou para o ano de 2014 a aplicação mínima de 51% dos recursos do FNE destinados ao atendimento de empreendedores de mini, micro, pequeno e pequeno-médio portes (aí não há distinção entre agentes produtivos do meio rural ou urbano, e mesmo se pessoa física, produtor rural ou empresa), sendo no mínimo 30% voltados somente para os agentes produtivos de mini, micro e pequenos portes (também sem distinção entre agentes produtivos do meio rural ou urbano, e mesmo se pessoa física, produtor rural ou empresa). Diante do exposto, cabe a observação: é permitido, como máximo possível, a aplicação de 49% dos recursos do FNE junto aos médios e grandes agentes produtivos, ou seja, empresas ou produtores rurais com faturamento bruto anual superior a R\$ 16 milhões.¹⁰

3.5 Condições e especificidades do programa FNE-MPE

Em relação às condições do programa de crédito FNE-MPE, destinado às micro e pequenas empresas, é possível elencar alguns itens (limites de financiamento; prazo da operação, inclusive carência; encargos financeiros; itens de financiamento; garantias e processo de crédito, de forma mais ampla), os quais o autor considera como os mais importantes e que permitem identificar se há, ou não, o chamado “tratamento diferenciado” no atendimento das micro e pequenas empresas em relação às empresas

¹⁰Classificação dada pela Proposição nº 041/2011, de 07/10/2011, aprovada pela SUDENE, por meio da Resolução nº 043/2011, de 10 de novembro de 2011. Pela proposição nº 041/2011, as empresas passaram até então a serem classificadas como: FNE INDUSTRIAL, AGROINDUSTRIAL, TURISMO, INFRAESTRUTURA E COMÉRCIO E SERVIÇOS – DEFINIÇÃO DE PORTE DE BENEFICIÁRIO (R\$ 1,00).

PORTE DA EMPRESA RECEITA OPERACIONAL BRUTA ANUAL (R\$)

Micro Até 240.000,00

Pequena Acima de 240.000,00 a 2.400.000,00

Pequena-Média Acima de 2.400.000,00 até 16.000.000,00

Média Acima de 16.000.000,00 até 90.000.000,00

Grande Acima de 90.000.000,00

(PROPOSIÇÃO 041/2011, SUDENE, Disponível em <http://www.sudene.gov.br/conteudo/download/proposicao-condel-041-2011.pdf>, acessado em 03/10/2013).

Referida classificação ainda perdura, à exceção da micro e pequena empresa, que tem sua classificação determinada pela LC 123/2006, e que, hoje, situa-se até o faturamento anual de até R\$ 3.600.000,00.

de portes mais elevados (médias e grandes), conforme previsto na Lei 7.827/1989, que instituiu os fundos constitucionais, inclusive o FNE.

Em relação ao limite de financiamento, tendo por base a programação de aplicação de recursos do FNE para o exercício de 2014, teremos a figura abaixo:

Figura 1

**FNE 2014: LIMITES DE FINANCIAMENTO
(Investimento - Em %)**

Porte/ Tipologia da Região (1)	Alta Renda	Baixa Renda, Estagnada e Dinâmica	Semiárido, Mesoregiões do MI, RIDEs, Operações Florestais (2), Operações CTI (3)
Mini/Micro	100	100	100
Pequeno	100	100	100
Pequeno-Médio	90	95	100
Médio	80	85	95
Grande	70	80	90

(1) A classificação dos municípios de acordo com a tipologia da PIIDR é realizada pela Secretaria de Desenvolvimento Regional, do Ministério da Integração Nacional.

(2) Operações florestais destinadas ao financiamento de projetos que visem à conservação e à proteção do meio ambiente, à recuperação de áreas degradadas ou alteradas e ao desenvolvimento de atividades sustentáveis.

(3) Operações de financiamento a projetos de ciência, tecnologia e inovação.

Fonte: FNE-2014 – Programação Regional, disponível em https://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/sobre_nordeste/fne/docs/programacao_fne_2014.pdf, acessado em 18/06/2014.

Nota-se que para determinação do percentual de financiamento dos empreendimentos, leva-se em conta não só o porte, mas também a localização dos mesmos, ou seja, onde os recursos serão implementados. Neste sentido, independente de onde se localiza o estabelecimento financiado, no caso de MPes o BNB, respeitadas o limite de crédito aprovado e garantias, pode financiar até 100% do empreendimento. O mesmo não ocorre com as empresas de médio e grande portes, em especial aquelas cujos seus investimentos serão efetuados em municípios de considerados de “Alta renda”, a exemplo das capitais nordestinas e da maioria das cidades localizadas na região metropolitana, em que pese algumas estejam localizadas na região do semiárido.

No que diz respeito ao prazo total da operação e carência (período em que a empresa não paga o principal), não há distinção objetiva entre o segmento de MPes e demais portes. Entretanto, tendo em vista que as operações contratadas junto as micro e pequenas empresas são lastreadas, do ponto de vista de cálculo de limites de financiamento, com base no chamado *Credit Scoring* (assunto que será tratado mais a frente), ou seja, não há necessidade de projeto/plano de viabilidade técnica e econômico financeira, fica a critério das agências (respeitada a boa técnica bancária e limites

máximos estabelecidos em norma, considerando a finalidade dos créditos) estipular prazo total e carência para as operações. Diferente dos demais portes, onde são baseados em critérios estritamente técnicos, essa flexibilidade permite que os gerentes, conhecedores da realidade e nuances dos casos específicos, respeitados os limites já relatados, possam determinar prazos adequados aos casos, considerando a realidade de cada empreendimento.

Em relação aos encargos financeiros (taxa de juros), para definição dos encargos incidentes sobre as operações contratadas para o exercício de 2014 (01/01/2014 a 31/12/2014), o Conselho Monetário Nacional (CMN), em sessão extraordinária, de 30/12/2013, publicada por meio da Resolução nº 4.297 do BACEN (posteriormente alterada pelas Resoluções nº 4.304, de 20/01/2014 e nº 4.324, de 25/04/2014) definiu os encargos financeiros para o FNE, havendo diferenciação de taxas (maiores taxas para grandes empresas, ou seja, aquelas com faturamento acima de R\$ 90 milhões/ano e menores taxas para empresa com faturamento abaixo de R\$ 90 milhões/ano).¹¹ Deste modo, a taxa de juros, para investimento fixo (exceto os chamados bens de capital) ficaram assim determinados, conforme redação dada pela Resolução nº 4.304, de 20/1/2014:

V - nas operações com os demais setores para demais investimentos, inclusive com custeio ou capital de giro associado: (Redação dada pela Resolução nº 4.304, de 20/1/2014.)

a) para empreendedores com receita bruta anual de até R\$90.000.000,00 (noventa milhões de reais), taxa de juros de 6,48% a.a. (seis inteiros e quarenta e oito centésimos por cento ao ano);

b) para empreendedores com receita bruta anual acima de R\$90.000.000,00 (noventa milhões de reais), taxa de juros de 8,24% a.a. (oito inteiros e vinte e quatro centésimos por cento ao ano);

Sobre os itens de financiamento, de maneira geral os programas de crédito que atendem às MPEs e às médias e grandes empresas financiam, genericamente, os mesmos itens, quais sejam: construção civil e instalações; máquinas e equipamentos;

¹¹Os encargos financeiros, no caso taxa de juros efetiva, eram diferenciados, até 2012, considerando os diversos portes de empresas (micro, pequenas, pequenas-médias e grandes). A lei nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001, era o instrumento legal utilizado para determinação da taxa de juros do FNE. Até o ano de 2012, a taxa de juros do FNE era aplicada da seguinte forma: microempresas – 6,75% a.a.; pequenas empresas - 8,25% a.a.; pequenas médias e médias empresas – 9,50% a.a. e grandes empresas – 10% a.a. As operações contratadas com referido juros ainda possuíam bônus de adimplência (25%, se empreendimentos localizados no semiárido nordestino ou 15%, se localizados fora do semiárido). Entretanto, hodiernamente, tendo em vista alteração da Lei nº 10.177/2001, por meio da Lei nº 12.793, de 02 de abril de 2013, a qual deu nova redação ao *caput* do artigo 1º daquela lei, os encargos financeiros e bônus de adimplência passaram a ser definidos pelo Conselho Monetário Nacional (CMN).

veículos utilitários; móveis e utensílios; capital de giro associado. Entretanto, cabe ressaltar que, a partir de 02/01/2013, não foi permitido contratar financiamento para a aquisição de máquinas e equipamentos com índice de nacionalização, em valor inferior a 60%, calculado conforme parâmetro da FINAME, no âmbito de médias e grandes empresas (foi sim, ainda permitido para as denominadas “pequenas-médias empresas”), devendo para comprovar o índice de nacionalização haver consulta prévia em sistema específico do Banco, ou por meio do Catálogo de Produtos do Cartão BNDES (www.cartaobndes.gov.br).¹² Deste modo, a não inclusão da referida restrição para as micro e pequenas empresas, além de ampliar as possibilidades de financiamento de máquinas e equipamentos (em especial, já que grande parte das montadoras de veículos utilitários possuem fábricas no Brasil e conseguem atender ao requisito de nacionalização), diminui o tempo de análise dos referidos pleitos, já que se dispensa a consulta (por vezes demorada) tanto pelas agências e centrais de análise (unidades responsáveis pela instrução e enquadramento normativo e, em alguns casos, análise técnica, das propostas negociadas com clientes e enviadas pelas agências bancárias).

Ainda sobre a questão de itens de financiamento, é de grande vantagem às micro e pequenas empresa o fato de ser possível associar capital de giro, respectivamente, a micro e pequena, em percentuais de até 50% e 100% do valor do investimento fixo efetuado. Tal capital de giro possui as mesmas condições do investimento, em termos de taxa e prazo, ou seja, se incorpora ao saldo devedor para ser pago a longo prazo com a mesma taxa de investimento, constituindo-se (o capital de giro associado) um excelente instrumento para MPE, suprimindo-a com recursos financeiros adequados para desenvolver suas atividades de forma mais competitiva.¹³

Em relação às garantias exigidas para a contratação de operações no âmbito do programa FNE-MPE, importa dizer que referido programa requer as mesmas condições de garantias, sejam fidejussórias (aval ou fiança), seja garantia real (hipoteca, alienação, penhor), em relação aos demais programas de crédito que atendem a outros

¹²No tocante ao financiamento da aquisição de veículos, fica dispensada a consulta aos cadastros do BNDES citados no texto, quando se tratar de veículo fabricado no Brasil por empresa habilitada a usufruir a redução do imposto sobre produtos industrializados (IPI) nos termos do art. 2º do Decreto nº 7.567/2011 com a redação dada pelo Decreto nº 7.604/2011 e da Portaria SDP/MDIC nº 1 de 30/01/2012, portaria essa que contém as fabricantes habilitadas.

¹³No caso de empresas de médio e grande portes, no âmbito dos programas de financiamento com FNE, poderá ser associado no máximo 35% do investimento fixo projetado financiado pelo Banco neste programa, podendo, em casos especiais devidamente justificados pelo projeto, esse limite ser elevado para até 50%.

portes. Entretanto, cabe destacar que tanto para micro e pequenas empresas quanto para as médias e grandes, há a possibilidade, respeitada a boa técnica bancária e com base em cada caso em específico, do comitê decisório do crédito dispensar a comprovação do patrimônio dos avalistas/fiadores, desde que fique evidenciada a capacidade de pagamento dos garantidores. Como dito, tal regra se aplica não somente às MPEs, mas também aos demais programas que atendem as empresas dos demais portes (médias e grandes), porém, na prática, o benefício recai especialmente nas MPEs, já que, certamente, empresas de maior porte possuem melhores condições de constituição de garantia real (hipoteca e alienação de bens) ou, pelo menos, sócios/avalista que detenham bens registrados em seus nomes, o que é mais raro em relação às MPEs. Cabe destacar que o valor máximo que o cliente pode operar com garantia fidejussória (aval ou fiança) junto ao programa FNE-MPE, considerando ainda, nesse cômputo (deve-se somar), o saldo devedor que por ventura o cliente possua em quaisquer operações com o BNB, é de, apenas, R\$ 50mil.¹⁴

Por fim, no que diz respeito aos procedimentos aplicados a concessão de crédito às MPEs, podemos dizer que os mesmos foram bastante modificados, simplificados, especialmente a partir de agosto de 2013, por meio de determinações emanadas pela alta administração do Banco. Dentre alguns aspectos que foram simplificados, o que mais determinou a celeridade da análise dos pleitos de MPEs foi a apuração de limites de crédito por meio de sistema de escoragem automática, o denominado *Credit Scoring*¹⁵. Tal sistemática, permite que os limites de crédito sejam calculados automaticamente, a partir da conclusão do cadastro, em menos de 1 minuto.

¹⁴A dificuldade das micro e pequenas empresas em oferecer imóvel em garantia de hipoteca não reside apenas em ter imóvel para ofertar. Caso o imóvel seja residencial urbano, em nome dos sócios, ou mesmo terceiro pessoa física, devido às restrições legais para hipoteca de imóvel residencial, é vedada, em qualquer hipótese, a constituição de hipoteca sobre imóvel urbano de propriedade do mutuário ou de terceiros se utilizado como residência do casal ou da entidade familiar, e, se mesmo não sendo utilizado como residência do casal ou da entidade familiar, for o único imóvel residencial de propriedade do mutuário ou do terceiro hipotecante.

¹⁵*Credit Scoring* é um sistema desenvolvido para otimizar o fluxo de negócios do Banco, automatizando o cálculo e deferimento de propostas de limite global (LRG), com base no qual são efetuadas as operações de crédito para micro e pequenas empresas. O *Credit Scoring* é uma espécie de rede neural, onde se considera uma série de dados tais incluídos no cadastro do cliente, tais como: faturamento anual, atividade desenvolvida, tempo de constituição, capital social integralizado, restrições internas, dentre outros. Também são considerados outros fatores, como: experiência de crédito no BNB e no mercado bancário, endividamento junto ao sistema financeiro nacional (bancos). Atualmente, todas as operações de crédito do BNB, para micro e pequenas empresas, são amparadas pelo *Credit Scoring*. Tal medida trouxe agilidade e imparcialidade na concessão de limites, já que o cálculo é feito automaticamente e em menos de 1min. A análise subjetiva dos gerentes fica restrita ao limite total apurado pela sistemática de escoragem automática (*Credit Scoring*).

Deste modo, hoje são apurados limites de crédito para investimento isolado ou integrado (o denominado investimento integrado é aquele em que são incluídos mais de um tipo de item de inversão, dentre máquinas/equipamentos, veículos, móveis/utensílios, construção civil e capital de giro associado), por meio do chamado limite automático (*Credit Scoring*), diferentemente do que ocorria antes (se exigia projeto ou plano de negócios, com estudo de mercado, análise setorial, detalhado estudo de capacidade de pagamento, etc). Além de evitar custo para o cliente para a contratação de profissional para elaboração de projeto de viabilidade técnica e econômico-financeira, tal situação permite uma maior agilidade na análise dos pleitos, especialmente para financiamento de valores menores, os quais muito mais do que a lógica tecnicista, vale a coerência do pleito, capacidade, compromisso e idoneidade do cliente, além de garantias suficientes, sendo esses os fatores a serem considerados para o despacho pelos gerentes do banco, a partir de um limite pré-estabelecido.

4 AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS NO BRASIL

Os pequenos negócios se formaram e surgiram desde os primeiros anos do Brasil, ainda no período colonial.¹⁶ Do ponto de vista econômico e social, forma de administração, tamanho do empreendimento, capacidade empresarial, etc., tais negócios se assemelhavam às micro e pequenas empresas na forma em que as conhecemos hoje. Apenas não é pertinente denominá-los como “MPEs” por questões meramente legais, já que não havia formalização antes do século XIX, o que, aliás, ainda hoje ocorre, com os que denominamos “microempreendedores (as) informais”, sejam estes localizados na zona urbana ou rural. Por isso, cabe a distinção entre o empreendimento não formalizado e as MPEs (empresas formalizadas), o que será feito mais a frente, conjuntamente com conceitos e classificação das micro e pequenas empresas.

Outrossim, a compreensão da micro e pequena empresa enquanto empresa formalizada é importante também, porque, à medida em que o capitalismo se desenvolveu no Brasil, não havendo legislação e instituições que visassem a proteção, incentivo e desenvolvimento dos negócios dos micro e pequenos negócios, tal segmento passou por um longo espaço de tempo com mínimas possibilidades de se sustentar no mercado, já que as empresas que compunham tal segmento eram apenas “empresas de porte menor”, porém com as mesmas condições de concorrência em relação às empresas

¹⁶As pequenas empresas surgiram com a atividade produtiva colonial. De fato, é impossível separar a história do Brasil da história da pequena empresa. Evidências, documentos e relatos apontam para o litoral do estado de São Paulo as origens da agricultura e da indústria brasileira, mais precisamente nas cidades de São Vicente e Santos. Devido ao fato da economia do açúcar ser apoiada e em parte abastecida pelas pequenas propriedades é possível apontar o litoral paulista como o local de origem da agricultura, da indústria e das pequenas empresas brasileiras. Suas origens étnicas prováveis viriam dos primeiros colonizadores (portugueses, belgas e holandeses) e dos índios brasileiros convertidos em pequenos fornecedores de alimentos. Mas a presença de pequenos produtores afrodescendentes e mesmo de relatos de asiáticos estabelecidos no Brasil colonial não é de surpreender ninguém. O mundo arquitetado pelos lusitanos e que ligava quatro grandes continentes proporcionou um ambiente favorável para o surgimento da pequena empresa brasileira multicultural e multiétnica já no início do século XVI. (SOUZA, MACHADO E OLIVEIRA, 2007, p.64).

de maior porte, o que, dentro da lógica capitalista, tornava bastante difícil a criação, manutenção e desenvolvimento das MPEs.

Deste modo, intui-se que são relativamente recentes as discussões sobre a importância das micro e pequenas empresas para a economia do país e especialmente sobre a sua função social, considerando a geração e distribuição de emprego e renda. Ainda mais recentes são as discussões sobre políticas públicas, programas e projetos voltados ao segmento das MPEs, conforme pode-se identificar nas seções seguintes.

4.1 Conceito, classificação e características das MPEs

Para melhor entendimento da política pública/programa objeto desta pesquisa, cabe a distinção entre o que denominamos empresa, hoje, de empresas antes do século XIX (antes da publicação da Lei n. 556, de 25 de junho de 1850 - código comercial brasileiro), as quais eram, todas, informais.

Hodiernamente, e legalmente, apenas podem ser considerados uma sociedade, empresária ou civil, ou mesmo empresário registrado junta comercial, aqueles que, antes de dar início à exploração de seu negócio, inscrevem-se no registro de empresas, conforme determinam os artigos 967 e 998 da Lei n° 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil brasileiro – CC/2002). Ou seja, o empreendimento que não faz o devido registro, sendo um deles o arquivamento na junta comercial da respectiva unidade federativa, não está legalmente habilitado a exercer atividade empresarial.

Cabe destacar que o CC/2002, em seu art. 966, ainda nos apresenta o conceito do que vem a ser empresário (a), conceituando-o como sendo “o profissional exercente de atividade econômica organizada para a produção ou circulação de bens e serviços”. Mais uma vez, é importante destacarmos o conceito de microempresas e empresas de pequeno porte (MPEs), para não as confundirmos com o empreendedor ou empreendedora que desenvolvem suas atividades na informalidade, os quais não estão sujeitos às legislações tributárias, trabalhistas e previdenciárias de empresas, ou seja, não estão legalmente registrados.

Se por um lado o (a) microempreendedor (a) do setor informal não goza, por exemplo, dos benefícios previdenciários e não possui acesso ao crédito de modo diferenciado em relação à pessoa jurídica, especialmente aqueles oferecidos pelo governo federal e instituições financeiras para as empresas em geral, por outro lado não

está o mesmo sujeito às obrigações (pelo menos não enquanto não sofrer fiscalização pelo governo) previdenciárias, trabalhistas e tributárias, tal como as empresas, inclusive as micro e pequenas¹⁷.

Já o empreendedor individual (EI) foi uma figura jurídica criada através da Lei Complementar nº 128/2008, que alterou o Estatuto da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte (Lei Complementar nº 123/2006) e criou uma possibilidade intermediária entre o empresário registrado na junta comercial e o empreendedor informal (sem registro), favorecendo àqueles que, principalmente por benefícios previdenciários e trabalhistas, além de acesso a linhas de créditos bancárias, queiram sair da informalidade e passar a compor o quadro de empreendimentos formalizados. Podem optar por esta modalidade de formalização de seus empreendimentos empresariais a pessoa física que trabalhe por conta própria de forma individual e se dedique às atividades de comércio, indústria ou serviços e fature até 60 mil reais por ano, a exemplo de: mecânicos, feirantes, artesãos, eletricitas, doceiras, pipoqueiros, costureiras etc.¹⁸

¹⁷É nessa “fuga de obrigações” legais, burocráticas e de alto custo que reside o estímulo à informalidade do empreendedor, especialmente os com negócios de menor porte. É importante ressaltar que o “empreendedor informal” não se confunde com “empreendedor individual - EI” e muito menos com o “empresário registrado na junta comercial”. Este último, segundo conceito próprio do código civil em vigor nada mais é do que o indivíduo que tem o registro na junta comercial e desenvolve atividade empresarial com seu próprio nome, utilizando-se a denominação social constituída pelo nome do empresário acrescido de “ME”, por exemplo: Ilgo Alam Castro ME. Possuindo, desta forma, um Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), sujeito, portanto, à legislação pertinente às empresas (de acordo com suas características de porte, regime tributário, atividade, etc).

¹⁸Para ter acesso ao registro simplificado e ter enquadramento como EI, o empreendedor deve atender a algumas outras exigências, a exemplo de (dentre outras):

- a) não poder exercer certas atividades econômicas previstas;
- b) não podem possuir mais de um estabelecimento;
- c) não podem contratar mais de um (1) empregado;
- d) caso tenha empregado, não podem pagar mais que 1 salário mínimo ou o piso da categoria.

Em termos benefícios, o governo advoga que o EI permitirá (vantagens):

- a) acesso a serviços bancários, incluindo crédito;
- b) desempenhar a atividade de forma legal;
- c) formalização simplificada e sem maiores burocracias;
- d) redução e simplificação no recolhimento dos tributos;
- e) dispensa de contabilidade formal.

Permitirá o registro como Empreendedor Individual, ainda, o acesso a benefícios previdenciários, tais como:

- a) aposentadoria por idade: Mulher aos 60 anos e homem aos 65 (carência: é necessário contribuir com pelo menos 180 contribuições mensais e a renda é de um salário mínimo);
- b) aposentadoria por invalidez (carência: é necessário 12 contribuições mensais);
- c) auxílio doença (carência: é necessário 12 contribuições mensais);
- d) salário maternidade: (carência: é necessário 10 contribuições mensais);
- e) auxílio reclusão e pensão por morte (carência: a partir da primeira contribuição).

A figura do empreendedor individual é mais uma tentativa do governo federal de trazer um grande número de empreendedores informais para a formalidade, de modo que a atividade econômica possa ser melhor gerida e controlada, por meio de suas medidas legais, econômicas e sociais. Como passaremos a visualizar, mesmo que ainda hoje nos deparemos com um elevado número de empreendimentos informais, a legislação, em termos de condições para a criação, desenvolvimento e manutenção dos pequenos negócios formais (micro e pequenas empresas e aí incluindo-se o EI, porém não é objeto desta avaliação) se ampliou bastante, o que praticamente era inexistente até a Constituição da República de 1988.

A distinção clara do público objeto deste estudo é de suma importância para que possamos entender as expectativas, dificuldades, realidades e sonhos dos empresários que possuem empreendimentos enquadráveis no segmento de MPEs no Brasil e mais especificamente aqueles que são abrangidos pelo programa FNE-MPE, ou seja, em toda a área de atuação da SUDENE (região Nordeste e Norte dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo). Com base na distinção desse público, devidamente formalizado como empresa, veremos como a política pública em relação a esse segmento empresarial vem sendo construída no Brasil ao longo dos anos e como, até bem pouco tempo, ser classificado como uma microempresa ou empresa de pequeno porte era apenas “ser uma empresa menor”, não havendo qualquer tipo de política, programas, que visassem favorecer as condições administrativas, tributárias, além das obrigações trabalhistas e previdenciárias ou mesmo em relação a crédito, seja por meio de facilitação de acesso ou subsídio.

Sobre os critérios de classificação das micro e pequenas empresas, para fins de enquadramento como público-alvo do programa, ou seja, usuário, leva-se em conta (além dos aspectos de registro já citados) unicamente a questão do faturamento anual da empresa, ou seja, se a mesma já estiver em atividade, ou a previsão de faturamento, caso a mesma esteja em implantação. Adota o programa o critério de classificação dado pela Lei Complementar 123/2006 (LC/123), que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da empresa de Pequena Empresa, conforme determinado em seu artigo 3º:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei Complementar, consideram-se microempresas ou empresas de pequeno porte, a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário a que se refere o [art. 966 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 \(Código Civil\)](#), devidamente registrados no Registro de Empresas

Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme o caso, desde que:

I – no caso da microempresa, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais); e

II – no caso da empresa de pequeno porte, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 3.600.000,00 (três milhões e seiscentos mil reais). (BRASIL, 2006).

Ainda em conformidade com os ditames da LC/123, o BNB adotou, a partir do exercício de março de 2011, a classificação de empresas considerando o faturamento consolidado do grupo econômico que a mesma venha a pertencer e, caso o faturamento consolidado do grupo econômico¹⁹ exceda ao faturamento máximo previsto para pequena empresa, ou seja, R\$ 3.600.000,00 nos últimos 12 meses ou no último exercício, conforme seja o mais recente cadastrado no Banco, terá a empresa a classificação que seu grupo econômico estiver situado.

São características das micro e pequenas empresas: a baixa intensidade de capital; as altas taxas de natalidade e mortalidade empresarial; a forte presença de proprietários, sócios e membros da família como mão de obra ocupada nos negócios; o poder decisório centralizado; o estreito vínculo entre os proprietários e as empresas, confundindo, com frequência, a pessoa física com a pessoa jurídica, principalmente em termos contábeis e financeiros; registros contábeis pouco adequados; contratação direta de mão-de-obra; utilização de mão-de-obra não “qualificada” ou “semi-qualificada”

¹⁹Para os fins de que tratam as normas do Banco, ressalvados os casos de operações contratadas com recursos do BNDES/FINAME, considera-se grupo econômico, qualquer grupo de entidades agindo em conjunto, representando interesse econômico comum (adaptado da Res. 2.844 CMN, art. 1º, § 1º). Representam interesse econômico comum a entidade controladora e todas as suas controladas. Presume-se o controle quando uma entidade (a controladora) detém mais do que 50% do capital votante de uma outra entidade (a controlada)¹⁹. A detenção de capital em percentual superior a 50%, que leva à presunção de controle, pode ser:

- a) direto: quando a controladora participa por ela própria, isto é, diretamente, com mais de 50% do capital votante da controlada;
- b) indireto: ocorre quando a controladora detém mais de 50% do capital votante da controlada através:
 - de uma de suas controladas; ou
 - da soma de sua participação direta com a participação de uma ou mais de suas controladas; ou ainda;
 - da soma da participação de mais de uma de suas controladas.

Controladora é uma pessoa, física ou jurídica, ou uma entidade sem personalidade jurídica, tal como uma parceria ou um consórcio, que tem uma ou mais controladas. Controlada é uma pessoa jurídica ou uma entidade sem personalidade jurídica, tal como uma parceria ou um consórcio, na qual a controladora, diretamente ou por meio de outras controladas, possui controle, isto é, é titular de direitos de sócio que lhe assegurem, de modo permanente, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores.

(sic); baixo investimento em inovação tecnológica; maior dificuldade de acesso ao financiamento de capital de giro; e relação de complementaridade e subordinação com as empresas de grande porte (IBGE, 2003, p. 18).

Tendo por base estudo realizado pelo SEBRAE, em 2006, identifica-se que os estabelecimentos das micro e pequenas empresas (MPEs) correspondem a 98% do total de estabelecimentos do setor produtivo no país, tendo esta proporção se mantido constante, entre 2000 e 2004. Destaca-se, ainda que 56% desses estabelecimentos encontram-se no comércio, 30% no setor de serviços e 14% na indústria. Por segmentos de atividade, constata-se forte presença de MPEs em minimercados, varejo do vestuário e varejo de material da construção (no comércio), nos serviços prestados às empresas, serviços de alojamentos e alimentação (lanchonetes e restaurantes), serviços de transporte terrestre (no setor de serviços), nas indústrias da construção (em especial, no segmento de edificações), confecções e de produtos alimentares e de bebidas.

Ainda em relação ao estudo efetuado pelo SEBRAE, apesar da forte presença de MPEs nos segmentos de atividades considerados mais tradicionais, em especial aqueles voltados ao atendimento das necessidades básicas da população (alimentos, vestuário e moradia), constata-se que entre os segmentos com maiores taxas de expansão, entre 2000 e 2004, encontra-se o setor de serviços (e comércio com menor grau de intensidade). No âmbito dos segmentos de atividades específicas, destacam-se aqueles relacionados à modernização da sociedade (exemplo: comércio e serviços associados à informática) e à maior sofisticação da demanda, a exemplo da oferta especializada de alimentos em quitandas, avícolas, peixarias e sacolões (no comércio) e à oferta de serviços de atividades recreativas.

Conclui o estudo realizado pelo SEABRE que, em termos de regiões, a expansão dos estabelecimentos de MPEs foi maior nas regiões Norte, CentroOeste e Nordeste, embora o estoque de estabelecimentos existentes continue maior nas regiões Sudeste e Sul (SEBRAE, 2006, p. 145).

4.2 Histórico e marco legal das MPEs no Brasil

Os primeiros lampejos no Brasil sobre discussões em relação ao segmento de micro e pequenas empresas, melhor dizendo, sobre os “pequenos negócios formais” (já que à época não poderíamos dizer que existia uma classificação minimamente consolidada sobre quem fazia parte deste segmento empresarial) remonta do final da

década de 1970, conforme registra dados do Serviço Brasileiro de apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE)²⁰:

Em 1979 foi realizado no Parque Anhembi, na capital paulista o I Congresso Nacional da Micro e Pequena Empresa, com cinco mil participantes. O evento se repetiu nos três anos seguintes com sucesso crescente de mobilização política dos empresários. Lutavam pela mudança de um cenário desfavorável em que a tônica era o chamado milagre econômico do final dos governos militares e a ênfase era o treinamento para as estatais ou as empresas transnacionais. Havia apenas incipientes iniciativas favoráveis às MPEs, tais como o então Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena e Média Empresas – CEBRAE (à época com “C”) e iniciativas ligadas ao Ministério do Planejamento e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDE (à época sem o “S” de Social) disponibilizando linhas de crédito por meio de alguns bancos estaduais. (SEBRAE, 2005 *apud* FARIAS, 2008, p. 80).

Do ponto de vista legislativo, a primeira lei relevante, no âmbito federal, que lançou normas que preconizavam um tratamento diferenciado das microempresas foi a Lei n. 7.256, de 27 de novembro de 1984, estabelecendo o que seria o primeiro estatuto da microempresa. Dispunha referida lei, em seu art. 1º, que era assegurado a microempresa tratamento diferenciado, simplificado e favorecido, nos campos administrativo, tributário, previdenciário, trabalhista, creditício e de desenvolvimento empresarial.

Entretanto, apesar da lei, pelo menos em termos de intenção, pretender atuar em diversos campos para facilitar a criação e desenvolvimento das MPEs, como o atual estatuto preconiza (promulgado em 2006), não havia no Brasil ambiência favorável para tanto. A constituição em vigor à época, do ano de 1967, não apresentava um arcabouço jurídico que desse respaldo às leis inferiores. Além do mais, o ambiente econômico brasileiro estava atravessando uma crise, com crescimento na década de 1980 bastante inferior ao crescimento da década anterior. E ainda, o país estava, àquela época, em

²⁰Sobre o SEBRAE, trata-se de órgão paraestatal fundado em 1972 com o nome de CEBRAE (Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa) e que era uma entidade vinculada ao Governo Federal. Em outubro de 1990 se transformou em SEBRAE (Serviço Brasileiro de apoio às Micro e Pequenas Empresas), desvinculando-se da administração pública e tornando-se um serviço social autônomo, sem fins lucrativos. Um dos principais pontos característicos do SEBRAE está no incentivo ao empreendedorismo, de modo que a maioria de suas ações visa o estímulo à autosustentabilidade das pessoas e comunidades. O Sebrae trabalha desde 1972 visando a melhoria da competitividade e a sustentabilidade dos micro e pequenos negócios do país. Trata-se de órgão consultivo, portanto, tem na informação a ferramenta principal e fundamental para o crescimento das empresas. Todas as ações, projetos, produtos e serviços da instituição têm como pano de fundo a cultura do aprendizado e do uso do conhecimento como ferramenta que pode garantir uma gestão competitiva, eficiente e moderna. Para tanto, o SEBRAE utiliza diversos produtos, como cursos, consultorias, treinamentos, palestras, seminários, eventos e publicações, entre outros.

transição do regime militar para a democracia, com efervescência dos movimentos sociais e só aquele texto não bastava para, de fato, ser impulsionar da iniciativa privada e manutenção e desenvolvimento dos pequenos empreendimentos e de seus empresários que quisessem se aventurar no mundo empresarial. De fato, o texto da lei apesar de ter como objetivo favorecer em diversos âmbitos (administrativo, tributário, previdenciário, trabalhista e creditício) a microempresa, ficou como “letra morta”, já que os ambientes legal, político e econômico pouco incentivavam empreendedores, especialmente os de menor porte, a ingressarem ou se desenvolverem num cenário econômico em crise, cujo futuro era incerto.

Outrossim, a lei caminhava praticamente só, ou seja, não se tinham outras leis, decretos, resoluções, portarias, ministérios, fóruns, para dar suporte às microempresas, propiciando que o que estava sendo perseguido no papel pudesse, de fato, acontecer. Era preciso mais.

4.2.1 As micro e pequenas empresas após a constituição de 1988

Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), fruto de importantes debates dos movimentos sociais e associações de classe, as MPEs passaram a ter um respaldo constitucional que lhes favoreciam, abrindo-lhe as portas para boas e novas perspectivas. Os artigos 170 e 179, que se situam no Título VII - Da Ordem Econômica e Financeira e no Capítulo I – Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica, podem ser considerados passos efetivamente fincados em bases sólidas para os demais que os sucederam. Apesar de não se tratarem de normas processuais (e nem poderiam sê-las) os artigos situam de uma vez por todas a posição da república do Brasil em relação à necessidade de caminhar em favor das microempresas e empresa de pequeno porte.

O artigo 170, inciso IX, prevê tratamento favorecido para empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. O texto atual do inciso teve sua redação alterada pela Emenda Constitucional (EC) nº 6, de 1995, porém desde o texto original o fulcro era o mesmo. Conforme leitura no caput do art. 170, o inciso IX é um dos princípios da ordem econômica, a qual é fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa e que tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social. Já o artigo 179, expressa que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão

às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei. Como se pode observar, o legislador brasileiro, sensível às constatações sociais e econômicas que ensejam a importância da manutenção e fortalecimento de empresas classificadas no segmento de micro e pequenas empresas, não só regulamentou o tema em leis federais, mas também erigiu o assunto como princípio regulamentado por nossa “Lei Maior”, a Constituição da República Federativa do Brasil.

Ainda sobre o texto constitucional e tendo em vista que a avaliação da política em estudo envolve a aplicação dos recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste junto às MPEs, cabe destacar que foram criados por meio do referido texto constitucional os fundos constitucionais do Centro-Oeste, do Norte e do Nordeste, cujas siglas são: FCO, FNO FNE. Tais fundos estão previstos na alínea “c” do inciso I, do artigo 159 de nossa Carta Magna, sendo necessário regulamentá-los, conforme previsão constante do inciso II, do art. 161 da CRFB/88.

Conforme previsto no artigo na alínea "c" do inciso I, do artigo 159 da CRFB/88, em 27/09/1989 fora promulgada a Lei nº 7.827, que regulamentou o previsto no citado artigo 159, inciso I, alínea “c”, e instituiu os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro Oeste. Importante observar, de início, e para melhor compreensão da avaliação em estudo, o que trata a Seção “I – Das Finalidades e Diretrizes Gerais”, constantes nos artigos 2º e 3º, da Lei nº 7.827/89 – lei que instituiu os fundos constitucionais:

I - Das Finalidades e Diretrizes Gerais

Art. 2º Os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste têm por objetivo contribuir para o desenvolvimento econômico e/ social das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através das instituições financeiras federais de caráter regional, mediante a execução de programas de financiamento aos setores produtivos, em consonância com os respectivos planos regionais de desenvolvimento.

§ 1º Na aplicação de seus recursos, os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste ficarão a salvo das restrições de controle monetário de natureza conjuntural e deverão destinar crédito diferenciado dos usualmente adotados pelas instituições financeiras, em função das reais necessidades das regiões beneficiárias.

§ 2º No caso da região Nordeste, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste inclui a finalidade específica de financiar, em condições compatíveis com as peculiaridades da área, atividades econômicas do semi-árido, às quais destinará metade dos recursos ingressados nos termos do art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal.

Art. 3º Respeitadas as disposições dos Planos Regionais de Desenvolvimento, serão observadas as seguintes diretrizes na formulação dos programas de financiamento de cada um dos Fundos:

I - concessão de financiamentos exclusivamente aos setores produtivos das regiões beneficiadas;

II - ação integrada com instituições federais sediadas nas regiões;

III - tratamento preferencial às atividades produtivas de pequenos e miniprodutores rurais e pequenas e microempresas, às de uso intensivo de matérias-primas e mão-de-obra locais e as que produzam alimentos básicos para consumo da população, bem como aos projetos de irrigação, quando pertencentes aos citados produtores, suas associações e cooperativas;

IV - preservação do meio ambiente;

V - adoção de prazos e carência, limites de financiamento, juros e outros encargos diferenciados ou favorecidos, em função dos aspectos sociais, econômicos, tecnológicos e espaciais dos empreendimentos;

VI - conjugação do crédito com a assistência técnica, no caso de setores tecnologicamente carentes;

VII - orçamentação anual das aplicações dos recursos;

VIII - uso criterioso dos recursos e adequada política de garantias, com limitação das responsabilidades de crédito por cliente ou grupo econômico, de forma a atender a um universo maior de beneficiários e assegurar racionalidade, eficiência, eficácia e retorno às aplicações;

IX - apoio à criação de novos centros, atividades e pólos dinâmicos, notadamente em áreas interioranas, que estimulem a redução das disparidades intra-regionais de renda;

X - proibição de aplicação de recursos a fundo perdido.

XI - programação anual das receitas e despesas com nível de detalhamento que dê transparência à gestão dos Fundos e favoreça a participação das lideranças regionais com assento no conselho deliberativo das superintendências regionais de desenvolvimento; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 129, de 2009\)](#).

XII - divulgação ampla das exigências de garantias e outros requisitos para a concessão de financiamento. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 129, de 2009\)](#). (BRASIL, 1989, negrito nosso).

Da leitura das finalidades e diretrizes da lei que regulamentou os fundos constitucionais, podemos inferir que, respeitadas as disposições dos planos regionais, umas das diretrizes do FNE é o tratamento diferenciado aplicado às micro e pequenas empresas, bem como adoção de prazos e carência, limites de financiamento, juros e outros encargos diferenciados e favorecidos, em função dos aspectos sociais, econômicos, dentre outros, do empreendimento. Outros são os dispositivos legais, tais como leis federais, medidas provisórias ou mesmo portarias interministeriais que alteraram, reconduziram e corrigiram os rumos de aplicação e atuação dos recursos do FNE às diretrizes governamentais, nos últimos 24 anos, os quais serão tratados mais amiúde nas seções seguintes. Também é importante destacar que desde a sua criação e até os dias atuais o FNE é administrado e operacionalizado pelo Banco do Nordeste do Brasil S/A (BNB), banco múltiplo e de desenvolvimento, criado há 62 anos pela Lei nº 1.649, de 19 de julho de 1952.

No âmbito nacional, do ponto de vista de leis ordinárias, ou seja,

infraconstitucionais, após a CRFB/88, um segundo estatuto da micro e pequena empresa fora aprovado em 1994, por meio da Lei n. 8.864, de 28 de março de 1994, a qual tinha por objetivo regulamentar a o disposto no artigo 179 da CRFB/88. Tal qual o estatuto anterior, a aprovação dessa lei não resultou em desdobramentos em termos de implementação efetiva dos benefícios definidos. Podemos dizer que somente a partir de 1996 é que ocorreu a implementação de uma medida que trouxe, de fato, benefícios práticos, mesmo assim restrito ao campo tributário (em imediata análise), fruto da luta de associações de classe.

Trata-se da Lei 9.317, de 05 de dezembro de 1996, que ampliou e aprimorou o sistema de pagamento de impostos já em vigor para as microempresas e empresas de pequeno porte. Referida lei pôs em vigor Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições – SIMPLES. Aplicado às MPEs, o sistema visava simplificar o pagamento de impostos e contribuição através da unificação dos recolhimentos, mensalmente. O que é importante destacar é que a lei em referência foi alterada sucessivamente e quase que anualmente, para diversos fins, inclusive para atualização de valores de faturamento para fins de enquadramento e demais condições de adesão. Nada obstante, hoje, referida lei encontra-se revogada pelo atual estatuto da micro e pequena empresa, que passou a conter em seu texto matéria tributária.

Em 1999 foi aprovado um terceiro Estatuto da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte, pela Lei n. 9.841, de 05 de outubro de 1999, com fundamento nos artigos 170 e 179 da CRFB/88. Mais uma vez, estabelecia o novo estatuto diretrizes para a concessão de tratamento diferenciado às micro e pequenas empresas nos diversos campos (administrativo, previdenciário, trabalhista, acesso ao crédito, etc.) já relacionados nos artigos constitucionais.

Apenas em 2006, e sob a forma de Lei Complementar, juridicamente superior (numa análise mais perfunctória sobre o assunto) em relação às leis ordinárias e anteriores que regulamentaram os estatutos pretéritos, foi sancionada, em 14 de dezembro de 2006, a LC/123, que instituiu o último, e hoje em vigor, Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte. A necessidade do atual estatuto advir por meio de Lei Complementar se deveu ao fato de guardar a forma legislativa consonância com a alínea “d”, do inciso III, do artigo 146 da CRFB/88, incluída por meio da EC/42, de 19 de dezembro de 2003. Por meio da retrocitada alínea "d", é necessário uma Lei Complementar para estabelecimento de normas gerais em matéria

de legislação tributária. Quis, portanto, o legislador, compilar a matéria tributária e outras, por meio da LC/123. Portanto, a LC/123 revogou também a Lei 9.317/1996, que instituiu o sistema de tributação SIMPLES, já que a próprio estatuto trata desse assunto em seu texto, além de revogar os demais estatutos anteriores, que tratavam de outros aspectos para o favorecimento das MPEs.

Assim como as leis em geral, o estatuto atual sofreu sucessivas alterações para os mais diversos fins, a exemplo de atualização de valores de enquadramento e condições. Inclusive foi republicada em função da LC/139, de 10 de novembro de 2011, que dispôs sobre algumas matérias, dentre elas, a elucidação sobre a forma de constituição e questões processuais para adesão ao MEI (Microempreendedor Individual), hoje mais conhecido como EI (Empreendedor Individual), definição esta que também considero mais acertada para designação dos empreendedores, já que micro são os seus negócios e não o empreendedor.

4.3 Importantes marcos institucionais voltados às MPEs

Serão apresentadas nas seções seguintes algumas instituições importantes para a política de acesso ao crédito por parte das MPEs e que contribuíram, de algum modo, para a formatação do programa FNE-MPE. Ao final das seções seguintes, será apresentado quadro com o resumo dos principais acontecimentos, a exemplo de dispositivos legais, acontecimentos, fóruns, enfim, eventos que marcaram a trajetória das políticas públicas voltadas a MPEs, especialmente de acesso ao crédito, e consequentemente para o programa da presente pesquisa avaliativa, o FNE-MPE.

4.3.1 O Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE

O SEBRAE se institucionalizou em 1972, mas as ideias do que referida instituição poderia vir a ser surgiram alguns anos antes, com a criação do Programa de Financiamento à Pequena e Média Empresa (FIPEME) e o Fundo de Desenvolvimento Técnico-Científico (FUNTEC), instituídos pelo o BNDE, o atual BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social). Foi detectado pelo então BNDE fragilidade na gestão das pequenas empresas, das quais estaria ligada a inadimplência perante os contratos firmados entre essas empresas e seus clientes. Dessa forma surgiu

na então SUDENE o NAI (Núcleo de Assistência Industrial), formando espécies de filhotes do que viria tornar-se o SEBRAE. Destaque-se que o SEBRAE de hoje, quando criado, era designado pela sigla CEBRAE (Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena Empresa), instituição totalmente ligada ao governo, fazendo parte do Ministério do Planejamento.

No decorrer nos anos a entidade passou por diversas mudanças, por meio das quais foi possível ampliar o quadro de funcionários, aumentar o número de estados na federação onde havia local adequado onde o empresário poderia fazer cursos, participar de palestras, etc.. Tudo no intuito que houvesse uma melhoria no modo do empresário lidar com a empresa de menor porte e conseqüentemente desenvolver o país do ponto de vista econômico e social. Em 1982 o CEBRAE passou a ter atuação política, onde se formavam associações e os empresários poderiam reivindicar por apoio perante o governo, tornando-se um elo entre as empresas e os órgãos públicos.

Entre 1985 e 1990, a instituição passou por grandes crises, das quais levaram a demissões devido à instabilidade no orçamento, transferindo-se a entidade para o Ministério da Indústria e Comércio. Ainda em 1990, houve o decreto nº 99.570, que complementaria a lei 8.029, transformando o CEBRAE com “C” no atual SEBRAE com “S”, desvinculando-o totalmente da administração pública e tornando-o uma instituição privada sem fins lucrativos, financiada por grandes empresas, fazendo parte hoje do “Sistema S”, do qual fazem parte entidades que oferecem cursos gratuitos em áreas importantes da indústria e comércio. O “Sistema S”, tem por objetivo qualificar e promover o bem-estar social e disponibilizar uma boa educação profissional, contando, além do SEBRAE, com mais dez instituições, dentre elas SENAC (Serviço Nacional de Apoio ao Comércio) e o SENAI (Serviço Nacional de Apoio à Indústria).

Em resumo, hoje o SEBRAE faz um trabalho de consultoria ao micro e pequeno empreendedor, buscando auxiliá-lo nas mais diversas situações inerentes a sua empresa. Traz consigo a responsabilidade de aliar-se ao empresário para que os objetivos propostos sejam alcançados. Fora a consultoria dada para abertura de empresa, situação dos preços, melhores investimentos, o SEBRAE instituiu vários projetos específicos dos quais estabelecem um vínculo ainda maior com o empresário, ministrando cursos e prestando auxílio com profissionais treinados. Um desses projetos refere-se a Orientação para o Crédito onde se orienta a melhor maneira de se obter o crédito. Desta forma, o SEBRAE estabelece um relacionamento com as instituições

bancárias, principalmente aquelas que trabalham com os fundos constitucionais de financiamento (FNE, FNO, FCO), tais como o BNB, pois, certamente, são as instituições financeiras que podem oferecer condições melhores e diferenciadas para o pequeno empreendedor, especialmente em relação àquelas do setor privado.

4.3.2 Fórum Permanente de apoio às MPEs

Importante avanço na consolidação de uma política pública não só de governo, mas de Estado, voltada a micro e pequena empresa, foi a criação dos Fórum Permanente de apoio às MPEs.

No ano 2000, durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, foi criado o Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (conforme arts. 24, 25 e 26 do Decreto n° 3.474, de 19 de maio de 2000), com base no qual se passou a ter, de forma sistemática, um fórum permanente de apoio das microempresas e empresas de pequeno porte, com coordenação pelo governo e participação da sociedade civil. Posteriormente, já no governo do presidente Lula, os artigos 24, 25 e 26 do Decreto n° 3.474 foram revogados pelo Decreto n° 6.174, de 1° de agosto de 2007²¹, que passou a reger, de forma mais abrangente o fórum permanente.

²¹DECRETO N° 6.174, DE 01 DE AGOSTO DE 2007.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no inciso II e § 5º do art. 2º e art. 76 da Lei Complementar n° 123, de 14 de dezembro de 2006,

DECRETA:

Art. 1º Fica instituído o Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, presidido pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, como instância governamental federal competente para cuidar dos aspectos não tributários relativos ao tratamento diferenciado e favorecido dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte.

Parágrafo único. O Presidente do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, em suas faltas e impedimentos, será substituído pelo Secretário-Executivo do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

Art. 2º O Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte tem as seguintes atribuições:

I - articular e promover, em conjunto com órgãos do governo federal, a regulamentação necessária ao cumprimento dos aspectos não tributários do Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, bem como acompanhar a sua efetiva implantação, atos e procedimentos dele decorrentes;

II - assessorar, formular e acompanhar a implementação das políticas governamentais de apoio e fomento às microempresas e empresas de pequeno porte;

III - promover a articulação e a integração entre os diversos órgãos governamentais e as entidades de apoio, de representação e da sociedade civil organizada que atuem no segmento das microempresas e empresas de pequeno porte;

IV - articular e acompanhar a implementação e o desenvolvimento das ações governamentais voltadas

Referido fórum é presidido pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, como instância governamental federal competente para cuidar dos aspectos não tributários relativos ao tratamento diferenciado e favorecido dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte.

Cabe destacar que houve grande avanço institucional com a criação do fórum permanente das microempresas e empresas de pequeno porte, pois, a partir de sua existência pôde haver melhor orientação e assessoramento ao desenvolvimento de políticas públicas nessa área e uma melhor relação entre as instituições envolvidas, dentre elas o Banco do Nordeste e o SEBRAE, por exemplo. Com o fórum, foi criado, por exemplo, o programa de aproximação entre banco e empresa, tendo destaque a “Cartilha Informativa de Produtos e Serviços Bancários para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte”, importante ferramenta para que o empreendedor de uma MPE possa conhecer direitos e obrigações reguladas por normas do Banco Central, de forma clara e objetiva.

Conforme previsto no decreto que o instituiu, o fórum permanente realiza reuniões plenárias semestrais, presididas pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, com a finalidade de apresentar os programas e as políticas públicas desenvolvidas, assim como os resultados alcançados no decorrer do semestre pelos comitês temáticos, além da proposta de trabalho para o semestre subsequente. Cabe destacar que o Decreto nº 6.174/2007, em seu artigo 6º, incentiva a criação dos fóruns regionais, que deverão ser realizados no âmbito dos Estados e Distrito Federal.

para as microempresas e empresas de pequeno porte, inclusive no campo da legislação, propondo atos e medidas necessárias;

V - propor os ajustes e aperfeiçoamentos necessários à efetiva implantação da política de fortalecimento e desenvolvimento deste segmento; e

VI - promover ações que levem à consolidação e harmonização dos diversos programas de apoio às microempresas e empresas de pequeno porte.

[...]

Art. 5º O Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte realizará reuniões plenárias semestrais, presididas pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

Art. 6º O Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, incentivará e apoiará a criação dos Fóruns Regionais das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte nos Estados e Distrito Federal, instituídos e presididos pelos respectivos órgãos de governo estadual que tratam da política para o setor.

Art. 7º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 8º Ficam revogados os [arts. 24, 25 e 26 do Decreto nº 3.474, de 19 de maio de 2000](#).

Brasília, 1º de agosto de 2007; 186º da Independência e 119º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA.

O SEBRAE tem papel fundamental junto ao fórum, pois é parceiro constante e fundamental do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, formulando e executando medidas, ações e políticas públicas orientadas às MPEs. Seis comitês fazem parte do fórum, cada um com seus coordenadores indicados pela Secretaria de Comércio e Serviços e coordenadores indicados pelas empresas particulares envolvidas, seguindo de acordo com princípios éticos, ficando cada comitê responsável pela articulação, desenvolvimento, elaboração de propostas e encaminhamento de temas específicos das MPEs.

4.3.3 Secretaria da Micro e Pequena Empresa

A Lei nº 12.792, de 28 de março de 2013, dentre outras disposições, criou a Secretaria da Micro e Pequena Empresa, a qual possui as seguintes atribuições, segundo o art. 24-E, da referida lei, *in verbis*:

“**Art. 24-E.** À Secretaria da Micro e Pequena Empresa compete assessorar direta e imediatamente o Presidente da República, especialmente:

I - na formulação, coordenação e articulação de:

- a) políticas e diretrizes para o apoio à microempresa, empresa de pequeno porte e artesanato e de fortalecimento, expansão e formalização de Micro e Pequenas Empresas;**
- b) programas de incentivo e promoção de arranjos produtivos locais relacionados às microempresas e empresas de pequeno porte e de promoção do desenvolvimento da produção;**
- c) programas e ações de qualificação e extensão empresarial voltadas à microempresa, empresa de pequeno porte e artesanato; e**
- d) programas de promoção da competitividade e inovação voltados à microempresa e empresa de pequeno porte;**

II - na coordenação e supervisão dos Programas de Apoio às Empresas de Pequeno Porte custeados com recursos da União;

III - na articulação e incentivo à participação da microempresa, empresa de pequeno porte e artesanato nas exportações brasileiras de bens e serviços e sua internacionalização.

§ 1º A Secretaria da Micro e Pequena Empresa participará na formulação de políticas voltadas ao microempreendedorismo e ao microcrédito, exercendo suas competências em articulação com os demais órgãos da administração pública federal, em especial com os Ministérios do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, da Fazenda, da Ciência, Tecnologia e Inovação e do Trabalho e Emprego.

§ 2º A Secretaria da Micro e Pequena Empresa tem como estrutura básica o Gabinete, a Secretaria Executiva e até 2 (duas) Secretarias.” (BRASIL, 2013, negrito nosso).

Em 10 de maio de 2013, foi promulgado o Decreto nº 8.001, que aprovou a estrutura regimental e quadro demonstrativo dos cargos em comissão da Secretaria da

Micro e Pequena Empresa.²² A Secretaria da micro e pequena empresa tem mesma força de ministério, tendo como o primeiro ministro o vice-governador de São Paulo Guilherme Afif Domingos.²³ Ainda recém-criada, a Secretaria Especial da Micro e Pequena Empresa não possui ainda nem sítio específico, tal qual os demais ministérios no site oficial do governo federal (<http://www2.planalto.gov.br/presidencia/ministros/ministerios>), o que torna bastante difícil o acompanhamento e transparência das ações esperadas para o segmento, conforme preconiza a lei que criou a pasta federal.

O que é importante ressaltar é que com a criação da secretaria das MPEs o governo consolidou a política pública de incentivo às MPEs como um assunto permanente. Juntamente com as disposições constitucionais e leis federais, a política pública de incentivo, manutenção e fortalecimento das micro e pequenas empresas

²²Decreto publicado nesta segunda-feira, 13, no Diário Oficial da União (DOU) aprova a estrutura regimental e o quadro de pessoal dos cargos em comissão da recém-criada Secretaria da Micro e Pequena Empresa. O ministro da pasta, Guilherme Afif Domingos, tomou posse e foi nomeado no cargo na semana passada. Afif tem 60 dias para publicar a relação nominal dos titulares desses cargos, inclusive o número de cargos vagos, suas denominações e níveis.

Pela lei de criação do novo ministério, que vai assessorar direta e imediatamente a presidente, especialmente na formulação de políticas de estímulo ao microempreendedorismo, terá como estrutura básica o gabinete do ministro, a secretaria executiva e até duas secretarias, além de 66 cargos em comissão. O novo ministério assumirá as competências referentes à microempresa, empresa de pequeno porte e artesanato que eram da responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). O quadro de servidores efetivos que atuavam na área no MDIC também será transferido para a nova Secretaria. O MDIC e o Ministério do Planejamento adotarão, até o dia 30 de junho, as providências para efetivação das transferências de pessoal, patrimônio e documentação, e também de movimentação das dotações orçamentárias. "Até a efetivação completa das transferências, o MDIC prestará o apoio administrativo e jurídico para as atividades da Secretaria da Micro e Pequena Empresa, determina o decreto publicado nesta segunda-feira, 13, cuja íntegra pode ser lida aqui. (APROVADA ESTRUTURA DA SECRETARIA DA MICRO E PEQUENA EMPRESA, publicado em 13/05/2013, disponível em http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2013/05/13/interna_politica.386378/aprovada-estrutura-da-secretaria-da-micro-e-pequena-empresa.shtml, acesso em 02/10/2013.)

²³Economista, Afif sempre foi ligada as pequenas empresas, em 1976 passou a ser diretor da Associação Comercial de São Paulo e em 1979 passou a presidir o Banco de Desenvolvimento do Estado de São Paulo (Badesp), presidindo o primeiro Congresso Brasileiro da Pequena Empresa, repetido em 1980 – 1981 e que tornou-se o berço do Estatuto da Pequena Empresa. Com o passar dos anos exerceu cargos importantes, presidiu por duas vezes a Associação Comercial de São Paulo e o SEBRAE, arquitetou o sistema simples de tributação e foi o criador do projeto conhecido como “Feirão de Impostos”, atuando na transparência dos impostos cobrados em várias cidades brasileiras.

Sempre se apresentando como inimigo dos impostos cobrados no país, Afif se aliou com empresários para derrubar em 2005 a medida provisória 232 do então atual governo Lula, na qual determinava reajuste de impostos para dezenas de categorias prestadoras de serviços.

Como ministro, Afif terá um papel importante como braço do governo para dar ao micro empreendedorismo políticas de estímulos para que se possa mais diretamente aperfeiçoar as propostas que já existem e estimular as novas. (Wikipédia. Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Guilherme_Afif_Domingos. Acesso em 02/10/2013).

Dessa forma o que era de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior referentes à microempresa, à empresa de pequeno porte e ao artesanato serão transferidas para a recém-criada secretaria.

torna-se, mais do que nunca, uma política pública de estado e não apenas de governo.

4.3.4 O Banco do Nordeste do Brasil – BNB e o programa de aplicação de recursos junto às micro e pequenas empresas (FNE-MPE)

O Banco do Nordeste foi criado no início dos anos de 1950, época do pós guerra, na qual o mundo passava por diversas mudanças, dentre as quais, algumas que visavam novos enfoques econômicos, um novo planejamento para as ações estatais. Tal planejamento passou a ser primordial para qualquer programa de governo da época. Em particular o Brasil, pois acabara de sair de uma ditadura e precisava estabelecer uma democracia com grande processo de desenvolvimento industrial, baseando-se na constituição de 1946, a qual deixava clara a grande diferença inter-regional que existia entre as regiões Nordeste e Norte, em relação às demais regiões do Brasil.

Em um contexto abrangente, no qual se visava um crescimento e aprimoramento da economia brasileira é que o setor bancário passou a ter maior relevância, como um importante agente condutor do desenvolvimento, criando-se assim o termo banco de desenvolvimento, que é caracterizado por um conjunto de ações que tem como meta o desenvolvimento econômico-social de determinada região.

Foi percebido que no Nordeste do Brasil existia uma grande falta de crédito bancário e, quando este existia, o custo era muito alto, impossibilitando o atendimento das necessidades da produção. Segundo o ministro da fazenda Horácio Lafer, que se manifestou oficialmente através da exposição de motivos nº 376, de 25 de abril de 1951, a afirmação era que, a responsabilidade da decadência da economia, sem dúvida, estava na tal carência de crédito:

7. Quer nos parecer que essa decadência (da economia nordestina) está ligada à falta de estímulo e financiamento bancários adequados, os quais não podem ser outorgados através das organizações correntes de crédito; 8. A par dessa observação que pude fazer naquela região, aduz-se o alto custo dos financiamentos bancários normais, responsáveis, sob certos aspectos, pelo retardamento da economia da região e pela precariedade de novos empreendimentos; 9. Entretanto, o Nordeste, pela sua forte e corajosa população, poderia contribuir mais vantajosamente para o progresso do país, se tivesse a seu favor uma assistência creditícia mais ampla, especializada à natureza peculiar de seus empreendimentos agrícolas e industriais. (LAFER, 1951 *apud* OLIVEIRA;VIANNA, 2005, p. 53).

Tal carência citada por Lafer leva-nos a crer que, na época, sem os incentivos financeiros e, portanto, os investimentos necessários, era praticamente

impossível que houvesse no Nordeste iniciativa empresarial. Sendo assim, era no Sudeste do país que se concentravam as maiores e melhores oportunidades de crescimento e retorno de investimentos. Era lá que se estabeleciam as grandes empresas, fazendo jus ao que dizia a constituição de 1946, quando tratou das diferenças econômicas que existiam entre as regiões do Brasil, mas também deixou revelar o “erro” que existia, quando não havia o emprego de um fundo para a aplicação de empréstimos e financiamentos a agricultores e industriais ou simplesmente eram maus empregados por não existir uma instituição que trabalhasse especialmente com isso.

Dessa forma podemos citar mais um item da exposição de motivos do Ministro Horácio Lafer:

17. À vista do exposto, e levando em consideração a necessidade de mais ampla assistência creditária à região do Nordeste abrangida pela seca, e coberta pelos benefícios do artigo 198 da constituição federal, tomei a liberdade de sugerir ao esclarecido exame de Vossa Excelência a oportunidade de se criar naquela parte do território nacional um estabelecimento especializado de crédito, o Banco do Nordeste do Brasil, destinado a promover a execução das aplicações previstas no (parágrafo) 2º, do art. 1º, da Lei nº 1.004, de 24 de dezembro de 1949, que regulamenta o (parágrafo) 1º do art. 198 da Constituição Federal. (LAFER, 1951 *apud* OLIVEIRA;VIANNA, 2005, p. 55).

No entanto, é importante salientar que outros tipos de investimentos eram feitos no Nordeste, na forma de política assistencialista e de combate à seca, porém eram estes insuficientes, pois não tratavam o problema como um todo e sim como algo urgente a ser solucionado. Tal assistência não mudava a região, apenas maquiava a verdadeira situação, sendo necessário que houvesse algo institucionalizado, algo que pudesse fazer com que o Nordeste crescesse, podendo se equiparar com as outras regiões Brasileiras.²⁴

²⁴ Seu doutô os nordestino têm muita gratidão
 Pelo auxílio dos sulista nessa seca do sertão
 Mas doutô uma esmola a um homem qui é são
 Ou lhe mata de vergonha ou vicia o cidadão
 É por isso que pidimo proteção a vosmicê
 Home pur nós escuído para as rédias do pudê
 Pois doutô dos vinte estado temos oito sem chovê
 Veja bem, quase a metade do Brasil tá sem cumê
Dê serviço a nosso povo, encha os rio de barrage
Dê cumida a preço bom, não esqueça a açudage
Livre assim nós da ismola, que no fim dessa estiage
Lhe pagamo inté os juru sem gastar nossa corage
 Se o doutô fizer assim salva o povo do sertão
 Quando um dia a chuva vim, que riqueza pra nação!
 Nunca mais nós pensa em seca, vai dá tudo nesse chão
 Como vê nosso distino mercê tem nas vossa mãos. (VOZES DA SECA. LUIZ GONZAGA, ZÉ

O Banco do Nordeste do Brasil tem sem dúvida uma grande importância para o desenvolvimento do Nordeste brasileiro pelo que trouxe em termos de desenvolvimento econômico e científico, tanto quando de sua criação como nos dias de hoje, com sua atuação especialmente atrelada ao Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), que dá um maior suporte para as políticas de crédito da instituição. O FNE tem por objetivo principal o financiamento nas áreas do semiárido, dando prioridade ao mini, micro e pequeno agente produtivo, aí incluídas as MPEs. É do Banco do Nordeste a responsabilidade pela operacionalização dos recursos do FNE, definindo as normas, enquadrando propostas, deferindo créditos, formalizando contratos e prestando conta sobre os resultados alcançados.

Importante resgatar o que fora explanado nas seções anteriores em relação ao artigo 3º da Lei 7.827/1989, que criou os fundos constitucionais de desenvolvimento regional, e que dispõe em seu *caput* que, respeitadas as disposições dos planos regionais de desenvolvimento, serão observadas as seguintes diretrizes na formulação dos programas de financiamento de cada um dos Fundos, sendo uma dessas diretrizes o previsto no seu inciso III: tratamento preferencial às atividades produtivas de pequenos e miniprodutores rurais e pequenas e microempresas, às de uso intensivo de matérias-primas e mão-de-obra locais e as que produzam alimentos básicos para consumo da população, bem como aos projetos de irrigação, quando pertencentes aos citados produtores, suas associações e cooperativas.

Neste sentido, vale ressaltar observação feita por Demóstenes Moreira de Farias, em livro sobre “O Crédito Oficial e o Emprego”, o qual foi publicado com base em dissertação do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da UFC – MAAP:

O BNB tem discutido as políticas e estratégias de atendimento às necessidades de crédito das micro e pequenas empresas ao tempo em que, internamente, vem criando novas linhas de crédito ou aperfeiçoando as linhas já existentes visando à facilitação do acesso às empresas daquele segmento. Antes de 2003, o banco não contava com uma estratégia específica para atendimento às MPEs. A partir de 2004, com a implementação do novo modelo de agências, acompanhado das estratégias de segmentação de clientes, da definição de Carteiras-MPE e da nova orientação de abordagem, os ativos receberam forte alavancagem. (FARIAS, 2011, p. 102).

De fato, a partir de 2003, o volume de recursos aplicados do FNE foram gradativamente sensibilizados, tanto em relação às micro e pequenas empresas, quanto aos demais agentes produtivos, seja do meio rural ou urbano, e de toda sorte de portes.

Para termos ideia, foram aplicados pelo BNB, no ano de 2002, cerca de R\$ 273 milhões com recursos do FNE, considerados todos os agentes produtivos (produtores rurais e empresas) e seus diversos portes (mini, micro, pequeno, médio e grande). Deste modo, houve grande evolução quanto à aplicação de recursos do FNE, pois, somente no ano de 2014, foram aplicados cerca de R\$ 2 bilhões com o segmento de MPEs. Tal crescimento ocorreu paulatinamente desde 2003, quando o Banco do Nordeste passou a atuar mais fortemente no fomento do agente produtivo regional, especialmente por meio da aplicação de recursos do FNE.

Fazendo uma breve análise da aplicação de recursos no programa FNE-MPE, no período objeto da presente pesquisa, é possível identificar significativo crescimento na aplicação de recursos, apenas nos últimos 04 anos. Para o ano de 2011 foi estabelecida meta de aplicação de recursos com o programa FNE-MPE de R\$ 2.250.000,00mil, tendo sido aplicados apenas R\$ 1.537.285,2mil, ou seja, foram aplicados apenas 68,1% da meta estabelecida, por meio de 19.976 operações. Em termos de “Ticket Médio”, ou seja, o valor médio aplicado em cada operação realizada no programa FNE-MPE, o programa apresentou desempenho de R\$ 76,95mil/operação.

Já no ano de 2012, foi aplicado um total de R\$ 1.763.664,00mil com recursos do programa FNE-MPE, por meio de 24.768 operações. A meta de aplicação de recursos do FNE-MPE estabelecida para o ano de 2012 era de R\$ 1.860.000,00mil, ou seja, foi alcançado 94,8% da meta prevista para o ano com o segmento de MPE. Em termos de “Ticket Médio”, o programa FNE-MPE apresentou desempenho de R\$ 71,2mil/operação, portanto, houve uma ligeira pulverização do crédito em relação ao ano de 2011.²⁵

Para o ano de 2013, o Banco do Nordeste aplicou um montante total de R\$ 2,6 bilhões entre recursos internos (oriundos de captação própria do Banco) e FNE,

²⁵Cabe uma observação que, para o ano de 2012, houve uma razoável retração da meta estabelecida para o ano de 2011, que era de R\$ 2.250.000 mil. Por outro lado, houve crescimento efetivo na aplicação de recursos no 2012 em relação a 2011, de cerca de 14%. Em relação aos estados da federação, atingiram suas metas: Paraíba (108,9%), Pernambuco (107,5%), Piauí (124,5%), Rio Grande do Norte (109,0%), Sergipe (109,5%). Já os estados do Ceará (84,5%), Alagoas (94,1%), Bahia (79,40), Maranhão (84,0%), Minas Gerais/Espírito Santo (89,9%), não obtiveram as metas estabelecidas para aplicação de recursos. Outro dado bastante importante a ser considerado foi a disponibilização do subprograma FNE/MPE-SECA para o ano de 2012, o qual foi responsável por cerca de R\$ 437.041,6 mil em recursos do FNE no programa FNE-MPE. Tal programa permitia a micro e pequenos empresários tomar, além de recursos para investimento, operações de capital de giro isolado, com valores limitados a R\$ 100mil com recursos do FNE, com taxas de juros abaixo dos demais subprogramas do FNE. Acredito que o subprograma FNE/MPE-SECA foi essencial para o BNB ter superado os resultados obtidos em 2012, sendo o importante instrumento para a manutenção e fortalecimento das MPEs num ano tão difícil que foi o de 2012, por conta da estiagem que assolou a região naquele ano.

junto às micro e pequenas empresas, beneficiando 25.444 empresas, por meio de suas linhas de crédito de longo e curto prazos. Apenas com recursos do FNE, o BNB aplicou R\$ 2.010.732,1mil, por meio de 21.647 operações, tendo apresentado “Ticket Médio” de R\$ 92,9mil/operação. A meta estabelecida para o ano de 2013 foi de R\$ 2.000.000,00mil, ou seja, a meta foi atingida. Em relação à aplicação total de recursos do programa FNE-MPE, houve crescimento de 14% em relação à aplicação de recursos ocorrida em 2012 (R\$ 1.763.364,00). Já no ano de 2013 se percebia dentro do BNB uma mudança comportamental dos gestores e uma maior fluidez nos processos de crédito para MPEs. Além do crescimento de aplicação de recursos bem acima da inflação, ocorrido entre 2012 e 2013, se compararmos com os resultados obtidos em 2011²⁶, houve crescimento de 31,12% em aplicação de recursos em apenas 02 anos.²⁷

Para o ano de 2014, último ano objeto desta pesquisa, foi estabelecida meta de aplicação de recursos de R\$ 2.365.000,00mil em operações no âmbito do programa FNE-MPE, ressalte-se, uma meta 18,25% superior a estabelecida em 2013, o que denota uma vontade política da alta administração do Banco em apoiar as MPEs da região. Em 2014 foram aplicados R\$ 2.202.840,90mil, portanto, com atingimento de 93,1% da meta estabelecida, por meio de 24.379 operações. Em relação ao ano de 2013, houve crescimento de 9,55% em termos de volume de aplicação no programa FNE-MPE. Com tal resultado, o “Ticket Médio” do programa FNE-MPE ficou em R\$ 90,36mil/operação, portanto, houve uma ligeira pulverização do crédito em relação ao ano de 2013. Entre os anos de 2011 e 2014, houve incremento de aplicação de recursos do FNE junto as micro e pequenas empresas de R\$ 665.555,70mil, ou seja, uma variação de 43,29% num período de 03 anos (Dez/2011 a Dez/2014), frente a uma inflação de 19,87%, entre o período de Dez/2011 e Dez/2014.²⁸

Conforme citado por Farias (2011, p. 83), não havia, até 2004, o modelo de

²⁶A inflação registrada para o ano de 2012 foi de 5,84% e 5,91, segundo dados do IBGE (disponível em <http://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2014/01/10/inflacao-fecha-2013-a-591-acima-de-2012-mas-dentro-da-meta-do-governo.htm>, e <http://g1.globo.com/economia/noticia/2013/01/inflacao-oficial-fecha-2012-em-584-aponta-ibge.html>, acessos em 14/03/2015).

²⁷A meta de volume de recursos do FNE-MPE estabelecida pelo Banco do Nordeste para o exercício de 2013 foi de R\$ 2.012.000,00 mil, ou seja, uma meta que superava a meta estabelecida no ano de 2012 em 8,1%. Até a posição de 31/08/2013, havia sido contratado um total de R\$ 1.090.196,40 mil em operações com micro e pequenas em presas, o que era equivalente a 54,2% da meta total. Portanto, restavam para os últimos 04 meses do ano a realização de aplicação de R\$ 921.803,6 mil, o que daria uma média mensal de R\$ 230.450,9 mil por mês. Cabe destacar que apenas no mês de agosto de 2013 foram contratados R\$ 208,60 milhões em operações com o FNE-MPE.

²⁸Índices de inflação, tendo com base o IPCA Geral, calculado pelo programa Índice de Inflação Uol, disponível em <<http://economia.uol.com.br/financas-pessoais/calculadoras/2013/01/01/indices-de-inflacao.htm>>, acessado em 15/03/2015.

gerenciamento de carteiras por segmento de mercado, ou seja, que levasse em conta as especificidades de portes de clientes, como é o caso de micro e pequenas empresas. Neste sentido, uma carteira de negócios do Banco, que possui, regra-geral, em sua estrutura 01 (um) gerente de negócios e 01 (um) gerente de suporte a negócios, possuía cliente de múltiplos segmentos, a exemplo de: produtores rurais, pessoas físicas-consumidores, MPEs, médias e grandes empresas, o que fatalmente gerava atendimentos precários aos agentes produtivos de menor porte, já que as empresas de maior porte seriam priorizadas pelo elevado grau de rentabilidade de seus negócios. Conjugando os gerentes o risco *versus* volume de negócios efetuados numa única operação seria mais viável, do ponto de vista estritamente financeiro, atender às médias e grandes empresas, rentabilizando os ativos do Banco. Com a criação de carteiras e gestores específicos para atendimento de micro e pequenas empresas, por exemplo, os gerentes puderam conhecer melhor a realidade das empresas do segmento de atuação, suas necessidades de crédito, os seus produtos e serviços específicos, já que passaram a se dedicar exclusivamente a um (ou no máximo dois) segmentos estabelecidos pelo Banco.

Neste sentido, importante destacar que o BNB implantou, a partir de 2004, o modelo de gerenciamento de carteiras. Entretanto, apenas em 2006, foram criadas as primeiras carteiras de negócios que atenderiam especificamente clientes do segmento de MPE, sendo criadas, à época, 47 carteiras. Atualmente (posição de dezembro de 2014), ou seja, 10 anos após a implantação do modelo de gerenciamento de carteiras e 8 anos após a criação das primeiras carteiras de MPEs, o Banco do Nordeste conta com 227 carteiras especificamente voltadas ao atendimento de micro e pequenas empresas, ou seja, um crescimento de quase 400%, entre 2006 e 2014. Tal fato foi essencial para que o volume de contratações com as MPEs, realizadas com recursos do FNE, saltasse de R\$ 258 milhões para R\$ 2.202,8 milhões, no período de 2006 a 2014, apresentando incremento de 753,8%.²⁹

Outro dado importante é que, até 2011, as operações realizadas no âmbito do segmento de micro e pequenas empresas tinham seus dispositivos normativos dispersos em vários manuais, específicos por setor de atividade, por exemplo: FNE-PROATUR (atendimento às atividades da cadeia produtiva do turismo); FNE-

²⁹Para se tenha uma ideia do crescimento de aplicações de recursos do FNE em todos os segmentos nos últimos 12 anos, em especial de MPEs, no ano de 2014 o BNB contratou, apenas com FNE-MPE, quase 10 vezes o volume de recursos aplicados com FNE em todos os segmentos no ano de 2002.

COMERCIO E SERVIÇOS (atendimento aos setores de comércio e serviços); FNE-INDUSTRIAL (atendimento às indústrias); FNE-AGRIN (atendimento às agroindústrias), dentre outros. A partir de cada atividade específica do cliente, os gerentes, em caso de dúvidas e por conta de constantes e necessárias alterações normativas, tinham que verificar e apreender informações de uma série de manuais para atendimento do segmento de MPEs. Tal situação, de certo modo, dificultava o atendimento, pois constantemente se gerava dúvidas e prejudicava o atendimento daquelas atividades menos comuns das microempresas, como é o caso da industrial e agroindustrial, dentre outras. Compilar as informações em único manual (FNE-MPE), observadas as peculiaridades de cada atividade, a partir as diretrizes emanadas pelo MI e SUDENE, simplificou o modo atendimento e análise por parte dos gerentes e analistas de crédito (que examinam o enquadramento normativo dos pleitos apresentados), levando a uma melhor disseminação de conhecimento e uniformidade no entendimento e compreensão das regras do programa nas diversas instâncias de análise do BNB.

Um ponto que deve ser muito considerado e que é um dos pilares da análise e avaliação do programa diz respeito à dotação para aplicação de recursos junto ao segmento de MPEs. Tendo em vista o elevado número de empresas no segmento, sendo responsáveis por mais de 95% da quantidade de empresas (formalizadas) no Brasil e região Nordeste, percebe-se que os valores que fossem disponibilizados para aplicação neste segmento, limitada a dotação total de aplicação de recursos, e excluídos outros programas de cunho mais social (agricultura familiar, mini e pequenos produtores rurais), ainda assim, seriam insuficientes para atender às demandas e necessidade de créditos pelo segmento de MPEs. Entretanto, deve-se observar que algumas atividades e empreendimentos econômicos de médio e grande portes também devem ser incentivados e apoiados com recursos do FNE, tendo em vista ser fator atrativo de investimentos na região Nordeste e serem, em muitos casos, “empresas âncoras”, necessárias à perfeita constituição da cadeia produtiva de determinado ramo de atividade, sendo imprescindível o apoio do BNB nos referidos empreendimentos econômicos.

Cabe ainda destacar ainda que o Ambiente de Políticas do BNB e sua diretoria direcionaram e reservaram percentual mínimo de aplicação dos recursos do FNE para o segmento de micro e pequenas empresas. Primeiramente, é importante observar que no ano de 2010, foram reservados 40% da disponibilidade de aplicação

total de recursos de recursos do FNE para o mini, micro e pequeno agente produtivo (aí incluídas as MPEs), percentual este que foi ampliado nos últimos 04 anos, conforme podemos identificar na tabela abaixo:

Tabela 1 - PROJEÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DE FINANCIAMENTO POR PORTE DE BENEFICIÁRIO (2011)	
PORTE	[%]
Mini, Micro, Pequeno e Pequeno-Médio	51 (*)
Médio	29
Grande	20 (**)
TOTAL	100
(*) Observado o limite mínimo de 20% para beneficiários de mini, micro e pequeno portes (faturamento até R\$ 2,4 milhões ao ano).	
(**) Limite máximo para grande porte.	

Tabela 2 - PROJEÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DE FINANCIAMENTO POR PORTE DE BENEFICIÁRIO (2012)	
PORTE	[%]
Mini, Micro, Pequeno e Pequeno-Médio	51 (*)
Médio e Grande	49 (**)
TOTAL	100
(*) Respeitado o limite mínimo de 20% para beneficiários de mini, micro e pequeno portes (faturamento até 3,6 milhões ao ano).	
(**) Respeitado o limite máximo 20% para beneficiários com faturamento acima de R\$ 90 milhões (grande porte).	

Tabela 3 - PROJEÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DE FINANCIAMENTO POR PORTE DE BENEFICIÁRIO (2013)	
PORTE	[%]
Mini, Micro, Pequeno e Pequeno-Médio	51 (*)
Médio	29
Grande	20 (**)
TOTAL	100
(*) Observado o limite mínimo de 30% para beneficiários de mini, micro e pequeno portes (faturamento até 3,6 milhões ao ano).	
(**) Limite máximo para grande porte.	

Tabela 4 - PROJEÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DE FINANCIAMENTO POR PORTE DE BENEFICIÁRIO (2014)	
PORTE	[%]
Mini, Micro, Pequeno e Pequeno-Médio	51 (*)
Médio	29
Grande	20 (**)
TOTAL	100
(*) Observado o limite mínimo de 30% para beneficiários de mini, micro e pequeno portes (faturamento até 3,6 milhões ao ano).	
(**) Limite máximo para grande porte.	

Cumpra ainda destacar em 2010 e 2011, a classificação dos que seriam enquadrados como micro e pequenas empresas. Naqueles anos, MPEs seriam aquelas sociedades (empresárias ou civis) e empresários registrados na junta comercial, com faturamento de até 2,4 milhões ao ano. Vigia, àquela época, tal critério de faturamento, o qual foi modificado pela Lei Complementar n° 139, de 10 de novembro de 2011, que, dentre outras modificações, alterou o art. 3° da Lei Complementar n° 123/2006, que passou a considerar MPEs a sociedade empresária, sociedade simples, empresário registrado na junta comercial e sociedade individual de responsabilidade limitada que auferiram receitas anuais brutas de até R\$ 3.600.000,00 (três milhões e seiscentos mil reais). Este novo critério de classificação iniciou sua vigência a partir de 01/01/2012, segundo a LC 139/2011, e perdura até hoje.

Considerando tais critérios, identificamos que no ano de 2010 uma significativa fatia da dotação de recursos totais disponíveis do FNE naquela época, cuja estimativa de disponibilidade para aquele ano ficou em 8,0 bilhões, cerca de 3,2 bilhões ficariam “reservados” aos mini, micro e pequenos agentes produtivos (aí incluídas as MPEs). Entretanto, o intento não foi obtido, pois o BNB aplicou apenas 25,8% dos recursos efetivamente disponíveis, ou seja, R\$ 2.778,6 milhões com referido público (mini, micro e pequenos agentes produtivos, seja produtor rural, pessoa física ou MPE), ficando 58,7% dos recursos aplicados (R\$ 6.313,8 milhões) aplicados com empreendedores de grande porte.³⁰ Cabe destacar, porém, que em 2010 foram aplicados R\$ 2,3 bilhões em aplicações de recursos especificamente com MPEs, o que representou um incremento de 27,5% das aplicações com o mesmo segmento em relação ao ano de 2009.

Nos anos seguintes, 2011 a 2014, a dotação de recursos para os portes de mini, micro e pequenos agentes produtivos (aí incluídas as MPEs e os clientes

³⁰ A programação de 2010 destacou recursos relativos ao porte do tomador na seguinte proporção: para empreendedores de mini, micro e pequeno porte, 40% do valor total; para médio porte, 16,7%; e, para grande porte, 43,3%.

Os empreendedores de grande porte foram responsáveis por 58,7% dos recursos aplicados (R\$ 6.313,8 milhões), seguido de 25,8% nos empreendedores de mini, micro e pequeno porte (R\$ 2.778,6 milhões), e por 15,5% do empreendedores de médio porte (R\$ 1.662,8 milhões).

Observa-se que o incremento ocorrido decorre, em grande medida, aos tomadores de maior porte. É importante salientar que, neste porte, estão inclusos os projetos estratégicos de infraestrutura, que beneficiam a todos os portes. (FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORDESTE – RELATÓRIO DE GESTÃO – EXECÍCIO DE 2010, SUDENE, p. 26, disponível em <http://www.sudene.gov.br/conteudo/download/proposicao-condel-037-2011-anexo-relatorio-gestao.pdf>, acessado em 03/10/2013).

classificados como porte pequeno-médio) foi ampliada para 51%, sendo que, para os anos de 2013 e 2014, 30% dos recursos totais deveriam ser aplicados especificamente com MPEs. Outro fator que elevou a participação dos tomadores de crédito de menor porte, foi a elevação do limite de faturamento para classificação das MPEs para até R\$ 3,6 milhões por ano, a partir de 2012, pela Lei Complementar n° 139, de 10 de novembro de 2011, que, dentre outras modificações, alterou o art. 3° da Lei Complementar n° 123/2006, no pertinente a classificação das empresas MPE.

Ainda cabe destacar que, a partir de 2012, o BNB adotou o critério de classificação de empresas com base no porte do grupo econômico (sobre grupo econômico *vide* nota de rodapé n° 18 deste trabalho) em que as mesmas estejam situadas, quando for o caso. Isso fez com que o grupo empresarial que, no todo da composição de suas empresas, possuía classificação com um porte superior ao porte individual de cada empresa, passasse a ser o parâmetro utilizado para classificação e enquadramento do porte de cada empresa, individualmente. Tal método de classificação de porte, torna a distribuição de recursos mais justa, já que o grupo econômico é, pela composição societária – fator crucial para formação de grupo econômico – em última análise, uma empresa cujo patrimônio e faturamento são, a grosso modo, o somatório das empresas que o compõe, devendo as condições de crédito (taxa de juros, limites de financiamentos, garantias), além de dotação de recursos – para cada uma das suas empresas – serem às previstas para o porte do grupo econômico.

Com base no que foi exposto nesta seção e subseções, abaixo foi disponibilizado um quadro-resumo, que mostra os principais eventos que traduzem a trajetória da política de incentivo às MPEs no âmbito geral, e que influenciaram o programa específico do BNB, bem como os acontecimentos e eventos específicos que foram significativos para o fortalecimento (ou não) do programa de aplicação de recursos do FNE junto ao seguimento de MPEs, o FNE-MPE.

Quadro 1 – Fatos que marcaram a trajetória das micro e pequenas empresa no Brasil e da aplicação dos recursos do FNE junto às MPEs (FNE-MPE)

1972	Fundação do CEBRAE (Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa), hoje denominado de SEBRAE (Serviço Brasileiro de apoio às Micro e Pequenas Empresas).
1979	I Congresso Nacional da Micro e Pequena Empresa, com cinco mil participantes.

1984	Lei n. 7.256, de 27 de novembro de 1984, estabelecendo o que seria o estatuto da microempresa.
1988	A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88) institui os artigos 170, inciso IX e 179, que tratam do tratamento favorecido à micro e pequena empresa como princípios gerais da atividade econômica.
1989	Lei nº 7.827, que regulamentou o previsto no artigo 159 (CRFB/88), inciso I, alínea “c”, e instituiu os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro Oeste, que preveem tratamento diferenciado às MPEs.
1994	Lei 8.864 - Instituiu o 2º Estatuto da Micro e Pequena Empresa (Lei posteriormente revogada pela Lei 9.841/1999).
1996	Lei 9.317, instituindo o SIMPLES, sistema tributário simplificado destinado às MPEs (Lei posteriormente revogada pela Lei Complementar 123/2006).
1999	Lei 9.841 – Instituiu o 3º Estatuto da Micro e Pequena Empresa (Lei posteriormente revogada pela Lei Complementar 123/2006).
2000	Criação Fórum permanente das MPEs
2004	BNB cria o modelo de gerenciamento de carteiras, com a criação de carteiras específicas para atendimento de segmentos. Foi criado ambiente específico na Direção Geral do banco para traçar diretrizes e orientar a atuação das carteiras de MPEs
2006	Sancionada a Lei Complementar n. 123, que instituiu o último, e hoje em vigor, Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte; Criadas as primeiras 47 carteiras para atendimento específico ao segmento de MPEs.
2011	BNB cria do programa FNE-MPE, que congrega as principais condições de crédito para as MPEs em apenas um normativo.
2013 (maio)	Criação, pelo governo federal, da Secretaria especial das MPEs, com status de Ministério.
2013 (agosto)	Implementação de cálculo de limite automático (<i>Credit Scoring</i>), para capital de giro, investimento isolado e investimento integrado (sem necessidade de projeto de viabilidade técnica e econômico-financeira) no Banco do Nordeste.
2014 (Dezembro)	Após as criações das primeiras carteiras de gerenciamento de clientes em 2006, em número de 47, em dezembro de 2014 foram formadas 227 carteiras para atendimento específico ao público de MPEs no BNB.

5 PESQUISA DE CAMPO

5.1 Desenho metodológico da pesquisa

A metodologia utilizada para obtenção das informações necessárias à presente avaliação foi aplicada a partir e na busca dos objetivos geral e específicos da pesquisa avaliativa. Para tanto, foi importante resgatar algumas categorias analíticas definidas quando da construção das bases teóricas que sustentaram esta avaliação para, a partir destas: explicitar o tipo e a natureza da abordagem empírica do objeto de estudo a ser adotado; esclarecer a demarcação geográfica e temporal referente ao estudo e, por fim, indicar os instrumentos, dentre os mais diversos, que foram manuseados para a pesquisa, quais sejam: definição da amostra, modelo de questionário, estudos de caso, entrevistas, observação participante, grupo focal, dentre outros, os quais, certamente, proporcionaram ao autor senão uma resposta definitiva, caminhos a serem inicialmente

trilhados no sentido de responder à pergunta: “como fazer e estruturar a pesquisa avaliativa”?

As categorias analíticas que foram utilizadas, inicialmente, para a pesquisa em questão, quando do levantamento das bases teóricas do processo investigativo, foram:

- a) O que é uma MPE, conceitos e classificações;
- b) Importância das MPEs no cenário socioeconômico brasileiro;
- c) O acesso ao crédito às MPEs.

Importante destacar que a abordagem efetuada na pesquisa se refere a uma avaliação *ex-post*, do tipo processual ou concomitante, e que tem por características básicas levantar informações sobre o andamento do programa, ponderando resultados, com o objetivo de avaliar mudanças situacionais, verificar o cumprimento do programa conforme o que foi estabelecido inicialmente e subsidiar possíveis alterações (SILVA, 2008, p. 122).

A questão crucial para delimitação do problema a ser estudado foi: o programa FNE-MPE está sendo efetivamente aplicado segundo a suposta importância que as micro e pequenas empresas possuem no cenário socioeconômico brasileiro e considerando as disposições legais e diretrizes que orientam o programa? Como recorte temporal, a avaliação do programa compreendeu o período dos anos de 2011 a 2014. Referido espaço temporal foi escolhido por conta que tal período coincide com significativas mudanças da alta administração e gestão do órgão operacionalizador do programa, o BNB, por questões que foram detalhadas na seção introdutória deste trabalho.

A partir dessas considerações preliminares, será tratada mais especificamente da questão metodológica, o que, na concepção de Leite (2008, p. 101), seria: “a metodologia de pesquisa é a descrição de como serão coletados os dados e as informações, que serão analisados e interpretados no alcance dos objetivos gerais e específicos da própria pesquisa científica”.

De modo a compreendermos de forma mais ampla questões acerca do desenho metodológico, cabe conhecermos as ideias de Gondim e Lima (2002, p. 53), acerca do assunto: “a metodologia explicita questões norteadoras e as estratégias que serão utilizadas para a abordagem empírica do objeto”. Ainda na visão dos referidos autores, as questões norteadoras que já aparecem explicitamente ou implicitamente na

definição do objeto devem ser recolocadas ou redefinidas em termos da estratégia metodológica, articulando-a com o quadro referencial teórico.

Em resumo, e corroborando com o pensamento dos autores citados, podemos considerar que a metodologia tratará de apresentar o cabedal de instrumentos ou ferramentas que serão utilizadas pelo pesquisador, as quais terão de dar conta dos objetivos (geral e específicos) da pesquisa avaliativa, devidamente articulados esses instrumentos às categorias analíticas objetos de investigação, de modo as mesmas sejam, de fato, analisadas em profundidade.

Deve-se ainda atentar para uma adequada metodologia, caso contrário, os resultados obtidos poderão não ser suficientemente eficazes a avaliação que se pretende efetuar, conforme se aduz do pensamento de Marta Tereza da Silva Arretche:

Um adequada metodologia de avaliação não deve, portanto, concentrar-se em concluir pelo sucesso ou fracasso de um programa, pois, como espero haver demonstrado, independentemente da “vontade política”, da ética ou do interesse dos formuladores e implementadores, a distância entre formulação e implementação é uma contingência da ação pública. Com efeito, uma adequada metodologia de avaliação deve investigar, em primeiro lugar, os diversos pontos de estrangulamento, alheios à vontade dos implementadores, que implicaram que as metas e os objetivos inicialmente previstos não pudessem ser alcançados.

Além disso, uma adequada metodologia de avaliação deveria concentrar-se no exame das razões pelas quais a distância entre os objetivos e a metodologia de um programa – tal como previstos por seus formuladores –, bem como sua implementação efetiva, *ocorre por decisão dos próprios agentes implementadores*. (ARRETCHE, 2001, p. 52).

De modo a compatibilizar os objetivos da pesquisa, com os resultados esperados, foram pontuados, na última subseção desta seção trabalho, cada um dos objetivos da pesquisa avaliativa, quais as categorias analíticas relacionadas e os respectivos instrumentos que poderão dar conta dos objetivos esperados.

5.2 Abordagens e perspectivas avaliativas em relação à adequação dos objetivos, dos recursos e da utilidade prática

Diversas abordagens e perspectivas ou paradigmas de avaliação foram apresentados no decorrer da disciplina cursada no MAPP-UFC, denominada “Planejamento e Avaliação nas Políticas Públicas”, as quais (abordagens) permitiram ao autor confrontar e inter-relacionar os diversos aspectos e métodos utilizados pelos diversos autores apresentados na referida disciplina, para, com base no objetivo da

pesquisa avaliativa do programa em estudo (implementação do programa de aplicação de recursos do FNE junto às MPEs do BNB), bem como da disponibilidade temporal, de recursos e procurando tornar a pesquisa, sobretudo, prática, do ponto de vista de melhorar o programa em diversos aspectos, tomar as diretrizes mais adequadas para o cumprimento do objetivo e, em resumo, tentar contribuir para a melhoria do programa de FNE-MPE do BNB.

Neste sentido, importante apresentar algumas considerações, em resumo, sobre os diversos seminários apresentados na disciplina “Planejamento e Avaliação nas Políticas Públicas” do MAPP-UFC, e as abordagens ali tratadas:

- a) seminário 1: “O Paradigma Positivista de Avaliação” - o paradigma positivista tem por base: a observação; a diferenciação clara de sujeito e objeto; a mensuração de resultados por meio de dados quantitativos. Se preocupa com o monitoramento e implementação do programa a partir dos objetivos traçados. Mensura os resultados através de indicadores como eficácia, eficiência e efetividade;
- b) seminário 2: “Perspectiva Crítico-dialética: Outro Paradigma” - a perspectiva apresentada teve por base os textos das professoras Maria Ozanira Silva e Silva e Marta Tereza da Silva Arretche, as quais procuram sistematizar a avaliação a partir de diferentes aspectos tais como: as funções da avaliação; os objetivos (responder perguntas, tais como: Quando avaliar? Onde Avaliar? Para quem avaliar? O que avaliar? Por que avaliar? Quem avaliar? Como avaliar?); medidas e tipos de avaliação (em função do momento; em função de quem realiza; em função da escala da política; em função para quem se destina; em função de seu conteúdo); avaliação como um posicionamento político (e não ato neutro); metodologia conjugando a análise aspectos qualitativos e quantitativos;
- c) seminário 3: “O Paradigma Construtivista de Avaliação” – é um modelo de avaliação em que as reivindicações, preocupações e questões dos grupos de interesse servem como enfoques organizacionais, que são implementados de acordo com os preceitos metodológicos do paradigma de investigação construtivista. As realidades são construídas a partir da análise dos interessados. Devem ser consideradas as crenças

construtivistas” em detrimento das “crenças convencionais” sobre pontos tais como: a Epistemologia, Ontologia, Metodologia;

- d) seminário 4: “O Paradigma da Experiência” – baseada no modelo de avaliação de políticas de Raul P. Lejano, se baseia na experiência: modelo de conhecimento da pessoa (ou grupo) inserido na situação política; Neste modelo, o analista não é o “pensador olhando para o movimento da maré”. Em vez disso, é um “peixe que nada no oceano”.

Contrasta os modelos:

- Racional Positivista - sujeito observa o objeto (*visão instrumental*);
- Construcionista – sujeito constrói e assume a autoria do texto político (*visão crítica*);

No modelo proposto, a análise não é nem na medida e nem no artifício, e sim na experiência (*critério da autenticidade – o quão é verdadeira a interpretação em relação à experiência concreta dos atores políticos*);

- e) seminário 5: “Pensando a Proposta de uma Avaliação em Profundidade” – a proposta avaliativa propõe a construção de indicadores socioculturais a partir de uma perspectiva etnográfica no processo de avaliação *ex post* das políticas públicas. Motivo: insuficiência das abordagens quantitativas (inspiradas em conceitos abstratos e universais). Considerando a constatação da insuficiência dos modelos clássicos de análise, o objetivo do artigo é propor uma avaliação que possa considerar aspectos relevantes, tais como: contexto social, econômico, político e cultural, bem como a importância da análise institucional, das relações de poder e dos interesses e valores que permeiam os processos de formulação e implementação de políticas públicas, ou seja, uma “Avaliação em profundidade”.

Diante das diversas perspectivas estudadas, o desenho metodológico a ser aplicado na presente pesquisa avaliativa, bem como sua respectiva abordagem, deverá considerar alguns pressupostos básicos, além do próprio sentimento, intuição do autor da pesquisa, conforme aduz o pensamento de GINZBURG (SANTIAGO, 2008, p.40).

São esses os pressupostos: os objetivos da pesquisa avaliativa; o tempo disponível, tanto do ponto de vista de sua escassez (ou não) como a disponibilidade de tempo dedicado a certa parte da política pública (maximizando os resultados da

pesquisa avaliativa); recursos disponíveis; a utilidade prática, no sentido de que possíveis conclusões e desafios a serem ultrapassados sejam utilizados por quem quer que seja (interessados - usuários, implementadores, técnicos/planejadores) para implementação ou proposição de melhoria no programa de aplicação de recursos do FNE junto às micro e pequenas empresas (MPEs), operacionalizado pelo BNB.

Para melhor construção da metodologia aplicada, importante também se ter em mente o objetivo central da política pública a ser avaliada. O objetivo central é avaliar a implementação do programa FNE-MPE do BNB, ou seja, em resumo, e mais especificamente: se os recursos ofertados (dotação) são suficientes e adequados do ponto de vista de volume (podem ser insuficientes ou termos excessos, por exemplo); se o programa oferece de fato condições de acesso aos usuários (se possui canais de comunicação adequados; se o processo de concessão de crédito é adequado); se o programa é, de fato, diferenciado em relação a outros programas de crédito para o segmento de MPEs em termos de condições tais como taxas, limites de financiamento, itens financiáveis, prazo total, carência, garantias, condições gerais e legais.

Neste sentido, cabe lembrar que a avaliação será *ex post* e não será avaliação de resultados em relação aos seus impactos, já que se partiu do pressuposto que o programa é importante do ponto de vista econômico e social e os impactos, a partir da disponibilização de recursos financeiros diferenciados são, em maior ou menor grau, positivos. Portanto, cabe a presente pesquisa avaliar a forma de implementação do programa, sua eficácia, eficiências e efetividade. Outrossim, tendo em vista o compromisso prático em relação à pesquisa avaliativa, adequando a mesma às condições pessoais e materiais disponíveis, avaliar o impacto seria uma divagação que, certamente, poderia levar a conclusões imprecisas e, acima de tudo, seria uma tarefa deveras difícil, ou seja, demonstrar a relação direta ou aproximada que o programa FNE-MPE do BNB provocou em termos de mudanças da realidade social e econômica de determinado empreendimento de pequeno porte.

O mesmo raciocínio é utilizado, mal comparando, para não efetuar avaliação de impactos em relação a empresas em geral, que têm acesso a linhas de crédito no mercado e as que tiveram acesso à linha de crédito do programa de FNE-MPE do BNB. Certamente poderia fazer comparações, inclusive por meio de questionários qualitativos, entrevistas, fóruns de discussões com empresários, etc. Porém, tenho convicção de que não conseguiria, de fato, determinar quais resultados

foram provenientes da ação dos recursos do FNE e suas condições diferenciadas. Mesmo porque recursos financeiros adequados (em termos de taxa, prazo de reembolso, carência, condições facilitadas de acesso e reprogramação, flexibilidade de garantias) são fatores responsáveis por apenas uma parte do sucesso do empreendimento (e nem de longe é a principal). Aspectos tais como condições conjunturais de desenvolvimento da atividade econômica, situação de mercado (seu estudo prévio), capacitação técnica, dedicação e disponibilidade dos administradores ao negócio, critério na seleção da mão de obra, dentre outros, são, em certa medida, muito mais importantes para o sucesso do empreendimento do que propriamente o recurso injetado do empreendimento ser o mais adequado (em que pese ter situações em que os recursos são determinantes para o sucesso do empreendimento, especialmente quando da sua implantação)³¹.

Diante dessas considerações, é que o objetivo da pesquisa avaliativa volta-se a implementação do programa, em seus mais diversos aspectos. Se a avaliação efetuada for, de tal modo, profunda e criteriosa, será possível se apontar falhas não só na implementação, mas também na concepção do programa (e que dificultam sua implementação).

Não podemos olvidar ainda de que seja efetuada uma análise criteriosa dos dados quantitativos, de modo a qualificá-los no maior grau possível para se possa ter uma avaliação dentro de uma complexidade. Deste modo, será possível apresentar soluções para a melhoria do programa desde a sua concepção até os procedimentos quando de sua implementação.

5.3 Abordagem avaliativa

³¹Outrossim, pode-se considerar que os recursos do FNE se apresentaram, até o ano de 2011, como recursos bastante diferenciados em relação aos demais recursos públicos disponíveis para o segmento (FAT, BNDES) na região Nordeste. Porém, desde 2012, por meio de medidas governamentais de estímulo a economia, com maior subsídio a atividade produtiva, especialmente através do BNDES, o FNE passou a perder competitividade, não se tornando um recurso que se possa classificar como “sem paralelo no mercado”, não sob os aspectos de taxa de juros. O que é importante dizer é que alguns recursos, especialmente o BNDES, demonstraram, àquela época (2012), serem tão adequados e acessíveis, para o segmento de MPEs na região Nordeste, quanto o FNE do BNB. Entretanto, o FNE tem algumas características, além de suas condições “visíveis” ao grande público, que são propriamente diferenciadas, e que fazem com que ele tenha uma grande importância para a criação, manutenção e fortalecimento das MPEs em nossa região: o FNE é um recurso subsidiado (com risco compartilhado, na maioria das vezes) e estável para atender as diversas atividades, bem como aos objetivos e natureza dos créditos (modernização, manutenção, ampliação e, especialmente, a implantação de empreendimentos). Tais condições fazem com que os recursos possam ser aplicados com ainda mais amparo do que os recursos considerados de repasse (onde os bancos trabalham como repassadores de recursos, assumindo todo o risco e a mercê da dotação dos órgãos de controle).

As diversas abordagens apresentadas nas alíneas da seção anterior foram importantes para a concepção do que seria mais adequado para ser utilizado na presente pesquisa avaliativa, especialmente no que se refere a abordagem de campo. Na verdade, é possível identificarmos, em certa medida, graus de complexidade nos critérios de abordagem estudados, pelo que, certamente, não é possível efetuarmos uma avaliação que tenha como base uma abordagem, por exemplo, exclusivamente positivista, em que pese é importante procurarmos o rigor (e não rigidez) que esta abordagem (positivista) traz para melhor fundamentação da pesquisa, já que não é possível olvidarmos dos critérios quantitativos e indicadores de eficácia, eficiência e efetividade previstos pela referida abordagem, tendo em vista que o programa a ser avaliado é, por mais que se queira qualificar os dados, composto por indicadores numéricos e objetivos quantificáveis.

Conforme nos apresenta a professora Maria Ozanira, citando Minayo, “propriedades numéricas e qualidades intrínsecas são atributos de todos os fenômenos” (MINAYO, 2006, p. 55 *apud* SILVA, 2008, p. 143). Ou seja, a realidade é permeada, ao mesmo tempo, de conteúdos objetivos e quantificáveis e de conteúdos subjetivos que expressam valores, interesses e intencionalidades (SILVA, 2008, p. 143).

Sobre a abordagem positivista, Nilson de Holanda tratou em sua obra “Avaliação de Programas (conceitos básicos sobre avaliação *ex post*)” sobre os diversos aspectos deste tipo de avaliação, apresentando conceitos, características, metodologias, para melhor compreensão do tema. Cita Nilson de Holanda, por exemplo, a diferença entre o avaliação e monitoramento:

O monitoramento pode ser considerado um segmento importante do processo de avaliação (um trabalho preliminar, mas não um substituto para a avaliação propriamente dita), dado que frequentemente identifica desvios e distorções na execução dos projetos. Em geral, esses desvios são negativos, pois indicam objetivos insuficientemente alcançados, “estouros” de prazos e orçamentos, implementação ineficiente, etc.

[...]

A principal diferença é que o monitoramento é permanente, enquanto a avaliação de processo pode ser pontual. Ademais, o monitoramento é geralmente uma atividade interna. Já a avaliação de processo pode ser de natureza externa. (HOLANDA, 2006, p. 61 e 62).

Trazendo a análise efetuada por Holanda ao tipo de avaliação da pesquisa em questão, ou seja, avaliação de processo, importante destacar que, quando se fala em avaliação, geralmente se pensa em avaliação de produtos, resultados e impactos. Em alguns casos, como é o caso da pesquisa em questão, é tão importante conhecer o

processo (divulgação do programa, os procedimentos, possíveis gargalos, etc.) como o produto (as condições do programa de crédito, especialmente as vantagens para o usuário). Isso porque ficaria muito difícil avaliar o produto sem entender o processo. Por exemplo, pode ser que o programa seja excelente em suas condições para o usuário, mas o acesso seja tão complexo que torna o programa ineficaz. Ou ainda, quando o processo faz parte do produto, no sentido de *o como fazer é tão relevante quanto o que fazer (e com que intensidade)*. Normalmente a avaliação é uma pesquisa ou processo técnico, enquanto o monitoramento corresponde mais a um procedimento administrativo ou gerencial, porém estas definições são teóricas, as quais, na prática, podem estar um tanto sobrepostas, como no caso em que o monitoramento é uma etapa preliminar à avaliação. (HOLANDA, 2006, p. 111).

Verificando a avaliação sob outro aspecto, a abordagem construtivista nos apresenta possibilidades mais aprofundadas e reflexivas sobre o que é avaliar uma política pública. Temos na evolução desse processo a abordagem experiencial de Raul P. Lejano, que nos apresenta a construção da realidade e a conclusão da análise e apresentação de soluções para as políticas a partir de interação, baseado na pesquisa de ação avaliativa de Paulo Freire, o que nos traz a ideia da “pesquisa de ação participativa”, onde os contextos políticos são fenômenos que só podem ser compreendidos por alguém que os tenha experimentado. (LEJANO, 2012, p. 210). O analista, despojado de concepções políticas prévias deve mergulhar nas realidades dos diversos sujeitos da política e fazer com os mesmos cheguem a conclusões e soluções, utilizando diversas metodologias, as quais fogem das usualmente utilizadas pelo método positivista.

No caso do programa em estudo, foi utilizada uma abordagem que tivesse como objetivo levar os sujeitos, e especialmente os usuários, a concluir pela análise da política e mesmo procurar soluções para a mesma. Entretanto, admite o autor que não foi possível levar a abordagem experiencial de modo mais profundo, tanto por questões de posição em que o mesmo se situava, como administrador/executor do programa – o que seria uma tarefa muito difícil convencer não somente os sujeitos, mas os planejadores sobre o grau de isenção que pretensamente ele o teria na avaliação da política – quanto pela disponibilidade de tempo que tal abordagem merece (caso seja levada a cabo com certo critério de comprometimento). Por questões práticas, foram utilizados os ensinamentos da abordagem experiencial como norte para as discussões,

aplicação de relatórios, entrevistas, etc., porém ficou ao autor a incumbência de chegar às conclusões, buscando logicamente maior imparcialidade possível quanto ao rigor dos métodos utilizados, o que ressalta e revela a responsabilidade e coerência que a presente pesquisa científica se propôs.

Pelas mesmas razões da abordagem experiencial de Lejano, uma abordagem da “avaliação em profundidade”, proposta pela professora Léa Carvalho, tendo em vista a complexidade do que viria a ser uma avaliação em profundidade, poderia levar a pesquisa a ter seus resultados práticos limitados em relação a esse tipo de abordagem, assim com como a própria avaliação que se pretende fazer (uma avaliação de processo), acredito, possui limitações à amplitude do que seria a “avaliação em profundidade”, a qual considera: 1. Análise de conteúdo ao programa; 2. Análise de contexto de formulação da política; 3. Trajetória institucional de um programa; 4. Espectro temporal e territorial. Logicamente não foi desconsiderada a avaliação múltipla e em profundidade, em seus aspectos basilares e informadores, sendo aplicados à medida em que coubesse a avaliação de determinados aspectos considerando o contexto em que o mesmo está inserido, porém, não se poderia considerar a presente avaliação com abordagem estritamente “em profundidade”, pois, se assim fosse efetuado, como já dito, além de não se ter condições de chegar a conclusões práticas, incorrer no grave erro de distorcer a própria concepção do que seria uma avaliação em profundidade.

Por outro lado, a abordagem crítico-dialética, apresentada na disciplina “Planejamento e Avaliação nas Políticas Públicas” do MAPP-UFC, que tem como expoentes as professoras Ozanira Silva e Marta Tereza da Silva Arretche apresenta excelentes contribuições para o objetivo central da presente pesquisa avaliativa. Os aspectos de sistematização da avaliação, da análise quantitativa conjugada com a análise qualitativa, sendo que esta serve de fundamentação para a primeira, além do posicionamento político do sujeito avaliador, como alguém que deve definir desde o início quais os valores que fundamentam a pesquisa avaliativa, ou seja, com quais valores (ex: justiça social, igualdade, dignidade da pessoa humana) o avaliador se identifica e que devem ser os norteadores do trabalho que se pretende desenvolver, parecem se adequar mais propriamente a esta pesquisa avaliativa (de processo).

Nesse sentido, Ozanira Silva argumenta:

Em termos de concepção, etimologicamente, o termo avaliação significa atribuir valor, esforço de apreciar efeitos reais, determinando o que é bom, ruim positivo, negativo. Trata-se, necessariamente, de um julgamento

valorativo; portanto, não é um ato neutro nem exterior às relações de poder, mas é um ato eminentemente político que integra o contexto de um programa público, exigindo esforço de objetivação, de independência e ações interdisciplinares. (SILVA, ano 2008, p. 112).

É certo, contudo, que o “diálogo entre autores” deve ser usualmente estabelecido de modo que um possa apresentar argumentos mais ou menos convincentes que outros e a pesquisa possa ter, ao mesmo tempo, os valores básicos norteadores e pressupostos de motivação da pesquisa, mas também possamos atingir, com o rigor das múltiplas abordagens, o maior grau de realidade possível dos sujeitos envolvidos e assim apontar as falhas e possíveis soluções para a melhoria do programa em estudo

5.4 Procedimentos Metodológicos – objetivos, técnicas, público-alvo e resultados

Abaixo estão relacionados cada um dos objetivos traçados na pesquisa avaliativa, com articulação com as categorias analíticas relacionadas e as técnicas consideradas pertinentes de serem utilizadas para obtenção dos resultados pretendidos.

O objetivo geral da pesquisa avaliativa em estudo é: compreender (avaliar) como funciona o programa de aplicação de recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) junto às micro e pequenas empresas (MPEs) do Banco do Nordeste, para que possamos perceber em que medida o mesmo está servindo, de fato, como instrumento diferenciado dos demais programas de crédito de outros bancos e se o mesmo está sendo efetivamente utilizado por empresários (ou aspirantes a empresários) de micro e pequenas empresas como instrumento de apoio a criação, manutenção e fortalecimento de seus empreendimentos e conseqüentemente na criação de empregos, geração e distribuição de riqueza, características inerentes às micro e pequenas empresas.

Para melhor foco de atuação na busca do objetivo geral da pesquisa, foram destrinchados os objetivos específicos, assim como a categoria relacionada e os instrumentos e técnicas mais adequadas, tornando a metodologia mais factível e pontual o que, do ponto de vista didático, direciona melhor o que se pretende perseguir na pesquisa avaliativa, especialmente, em relação à pesquisa de campo:

- a) objetivo: entender o que é uma micro e pequena empresa, seu conceito, suas características, classificação e importância no cenário socioeconômico brasileiro.

Categoria(s) analítica(s) relacionada(s): O que é uma MPE, conceitos e

classificações; Importância das MPEs no cenário socioeconômico brasileiro.

Instrumentos/Técnicas a serem utilizadas: pesquisa documental e outras fontes (internet); entrevistas e observação participante com empresários;

- b) objetivo: perceber como o programa FNE-MPE se apresenta, em termos de canais de comunicação (internet, televisão, agências, etc.) para os empreendedores que compõem seu público-alvo, no sentido dos mesmos se sentirem, ou não, como usuários potenciais do programa, portanto, se a oferta de crédito é ou não considerada ampla e facilitada.

Categoria(s) analítica(s) relacionada(s): o acesso ao crédito às MPEs.

Instrumentos/Técnicas a serem utilizadas: pesquisa documental e outras fontes (internet, telefone); entrevistas a empresários; questionários aos envolvidos na pesquisa;

- c) objetivo: efetuar análise detalhada das condições oferecidas pelo programa de aplicação de recursos do FNE do BNB, no que diz respeito a: limites de financiamento, taxa, prazo para reembolso, carência, itens financiáveis, atividades econômicas financiáveis, garantias exigidas, condições legais a serem observadas (licenças, alvarás, orçamentos, etc.); e demais procedimentos “burocráticos” necessários ao acesso ao crédito.

Categoria(s) analítica(s) relacionada(s): o acesso ao crédito às MPEs;

Instrumentos/Técnicas a serem utilizadas: pesquisa documental e outras fontes (internet, telefone); entrevistas e questionários aplicados aos empresários, gestores executores do programa;

- d) objetivo: conjugar os pontos do item c) anterior com o que preconiza a lei que regulamentou o FNE (Lei 7.827/89), o Estatuto Nacional das Micro e Pequenas Empresas e à luz do princípio constitucional previsto no art. 170, inciso III da CRFB (tratamento favorecido das MPEs), de modo que possamos identificar se o programa expressa, e em que medida, a intencionalidade do legislador.

Categoria(s) analítica(s) relacionada(s): o acesso ao crédito às MPEs; a questão do empreendedorismo (por oportunidade ou necessidade) e as razões para a constituição de uma micro ou pequena empresa;

Instrumentos/Técnicas a serem utilizadas: Pesquisa Documental e outras

fontes (internet, telefone); Entrevistas e Questionários aplicados aos empresários, gestores e executores do programa;

- e) objetivo: identificar se o volume de recursos aplicados pelo BNB nos anos de 2011, 2012, 2013 e 2014 (projeção) são condizentes com a importância social e econômica das micro e pequenas empresas, ou seja, analisar quais os critérios utilizados pelo BNB quanto à reserva anual de recursos para micro e pequenas empresas e se a dotação reservada anualmente é suficiente e adequada ao que se propõe o programa, considerando ainda as possíveis limitações orçamentárias do BNB.

Categoria(s) analítica(s) relacionada(s): O acesso ao crédito às MPEs; Importância das MPEs no cenário socioeconômico brasileiro;

Instrumentos/Técnicas a serem utilizadas: Pesquisa Documental e outras fontes (internet, telefone); Entrevistas e Questionários aplicados aos empresários, gestores e executores do programa.

Com relação à pesquisa documental efetuada, os dados e informações estão sintetizados na presente pesquisa, conforme as seções apresentadas e cujas referências são citadas ao final deste trabalho.

Já em relação à pesquisa de campo, cujos instrumentos utilizados foram: entrevistas, observação participante e questionários, junto aos usuários e gestores executores, as mesmas ocorreram mesmo antes do início do curso de mestrado em avaliação de políticas públicas, já que o autor participava de fóruns de discussão, além do quê, era comum ao autor efetuar atendimentos, visitas e entrevistas com empresários do segmento de MPEs, em conjunto, ou não, com os gerentes de negócios de carteiras deste segmento. Claro que houve uma intensificação da atuação e foco, especialmente da técnica de observação participante, após o ingresso no MAPP. Entretanto, tanto a coleta como a análise já eram feitas há mais tempo, tendo em vista o interesse do autor na pesquisa.

Na verdade, a análise pode ser efetuada mesmo antes da pesquisa de campo, da primeira entrevista, observação participante. Com frequência, há dados em abundância que podem ser examinados, em documentos existentes, em estudos anteriores. Também é possível coletar os dados e efetuar a análise ao mesmo tempo, o que pode ser uma boa prática, inclusive, usando a análise dos seus primeiros dados como forma de levantar novas questões e perguntas para a pesquisa. Nesse sentido, a

pesquisa qualitativa é flexível. As perguntas de pesquisa podem ser decididas mais tarde no estudo, por exemplo, se as perguntas originais tiverem pouco sentido à luz das perspectivas das pessoas estudadas (GIBBS, 2009, p. 18).

Sobre o objetivo específico referente à oferta de crédito do programa (se a mesma é ampla e facilitada), na observação participante e entrevistas com os usuários é possível identificar as principais singularidades sobre o acesso ao crédito. Como por exemplo, é notório o aumento da procura pelos recursos do programa FNE-MPE quando da divulgação de propagandas por meio televisivo. Outro dado importante é que muitos empresários conhecem as linhas de crédito pela chamada propaganda “boca a boca”, por meio da qualidade de atendimento e eficácia de contratação de operações de determinadas agências. Deste modo, também deve sofrer grande influência na procura pelo programa a abertura de novas agências, o que aumenta a capilaridade de intervenção das unidades de crédito (agências) em diversos municípios, sendo este um fator determinante para o plano de expansão das agências, iniciado pela alta administração do Banco no ano 2011 e que ainda hoje encontra-se a pleno vapor.³²

Com relação às entrevistas aplicadas aos gerentes de negócios, gestores que executam de forma direta a política/programa, as mesmas se concentraram nos gerentes de negócios localizados na cidade de Fortaleza e região metropolitana, tendo em vista melhor acesso e disponibilidade dos mesmos. Ademais, foi colhido depoimento de um gerente de negócios da agência de Russas-CE, agência onde estou lotado desde outubro de 2014. Por ser uma avaliação de processo, o lócus específico onde se situavam os gerentes de negócios objeto das entrevistas, não foi fator de prejuízo aos objetivos da mesma. O objetivo da entrevista (semiaberta) foi colher uma impressão sobre o programa FNE-MPE de forma mais ampla e onde pude identificar questões a serem tratadas, inclusive no questionário (vide APÊNDICE C deste trabalho), disponível a praticamente todos os gerentes de negócios do Banco, por meio de grupo criado em correio eletrônico, denominado “GRUPO GERENTES DE NEGÓCIOS DE MPE”, sendo que 29 gerentes de negócios a responderam. A amostra foi considerada bastante interessante (correspondente a cerca de 13% da quantidade de gerente de negócios de MPEs, até dezembro de 2013). Outrossim, as pessoas que responderam à pesquisa o

³²A partir de 2011, a alta administração do BNB iniciou o plano de expansão das agências. Em 2011 o banco contava com 187. Em 2002 eram 189 agências. Em 2013 já eram 225 agências e, finalmente em 2014 (Dez-2014), o BNB contava com 289 (Fonte: Ambiente de Marketing do Banco do Nordeste, 31/12/2014). A pretensão da superior administração do Banco é, até o final de 2016, dobrar o número de agências do banco em relação ao ano de 2011.

fizeram por livre e espontânea vontade, já que a mesma foi efetuada por e-mail, dentro do tempo, disponibilidade e boa vontade de quem se habilitasse a responder.

Sobre a pesquisa efetuada por meio de questionário, cabe destacar, primeiramente, o perfil dos que responderam ao mesmo. 79% foram homens e 21% mulheres. Esse percentual é bem próximo do retrato da distribuição por sexo dos gerentes de negócios do Banco, o que mostra que, em termos proporcionais, tanto mulheres como homens, sem distinção de sexo, se mostraram dispostos a responder a pesquisa.³³ Do total dos pesquisados, 75% possuem mais de 30 anos e 86% possuem mais de 5 anos de empresa, o que demonstra que, regra geral, são funcionários com experiência dentro ou fora do banco e, de certa de forma, podemos considerar com maturidade suficiente para o exercício da função.

Em contraponto, 45% possuem menos de 02 anos na função, o que denota a situação de necessidade do Banco, devido a situação de desligamento de funcionários (aposentadoria) e expansão de agência, o que faz com que muitos funcionários com menos de 05 anos no Banco ou que estavam desempenhando outra função, assumissem a função de gerente de negócios, a qual também é uma “porta de entrada” para a função de gerente de agência, servindo de estímulo para os “novos talentos” do Banco.

Importa também destacar o grau de formação acadêmica. 69% possuem pós-graduação (especialização, MBA – Master of Business Administration – ou mestrado, etc.), o que denota grau de instrução satisfatório e adequado para o desempenho da função, o qual, certamente, possui grande influência do próprio Banco, que proporciona possibilidade de instrução formal e acadêmica, tanto na graduação como na pós-graduação (especialização, MBA e mestrados patrocinados/apoiados pelo Banco), sendo o autor desta pesquisa, um bom exemplo dessa situação.

Ainda sobre o perfil dos pesquisados, praticamente todos se consideraram capacitados, tecnicamente, auto-avaliando sua condição para o exercício da função como “satisfatória” ou “muito satisfatória” (dos 29 gerentes que se habilitaram a

³³O número de mulheres que estão se tornando gerentes de negócios era bem menor a 10, 15 anos atrás. Esse número vem aumentando, paulatinamente, ao longo dos anos. Primeiramente, porque o número de mulheres que estão ingressando no Banco está aumentando e, como amplamente divulgado na mídia, em instituições públicas, por meio de concurso. Em segundo lugar, porque as mulheres, devido a mudanças comportamentais, estão deixando funções de apoio, como de suporte, assessoria ou mesmo, no máximo, no caso de agências, gerência de tesouraria ou executiva (de apoio e controle), essas últimas no mesmo nível hierárquico da gerência de negócio, porém não estão na linha de frente e não são, naturalmente, funções que antecedem a gerência geral de agência, motivo pelo qual (aí é o terceiro), as mulheres estão enveredando suas carreiras para a gerência de negócios, pois é a função que, regra-geral, proporciona experiência suficiente para se chegar ao cargo máximo de uma agência: a gerência da agência.

responder, apenas 01 considerou “insuficiente” sua capacitação técnica).³⁴

A segunda parte do questionário, tratou das técnicas utilizadas para a aplicação de recursos do FNE. Sobre a divulgação do programa em mídias, apenas 17% dos consultados consideraram como “insuficiente”. Os mais a consideraram satisfatória em algum grau, “pouco satisfatória” ou “muito satisfatória”.

Em relação a uma das primeiras fases do processo de crédito do Banco, a fase de Cadastro, 62% dos gerentes de negócios, a partir de suas experiências com clientes, apontaram que os mesmos consideram o formulário de cadastro de difícil preenchimento, sendo que 32% dos gerentes de negócios pesquisados acreditam que, além de difícil preenchimento, o cliente necessita de ajuda de um profissional para o feito.³⁵

Em relação à questão relativa aos procedimentos para a instrução de uma proposta de crédito, a partir da feitura do cadastro, ou seja, em relação a: apresentação de proposta de crédito e documentos; instrução via sistemas do Banco; análise pelas centrais de crédito; avaliação de imóveis; crítica de orçamento de construções civis, máquinas/equipamentos, veículos, móveis e utensílios; apenas 11% dos gerentes de negócios consideraram os procedimentos “inadequados”, sendo o mesmo o percentual que os consideraram “muito adequados”. Os demais gerentes de negócios consideraram os procedimentos “relativamente ou pouco adequados”.³⁶

³⁴Na verdade, intui-se que o número real que considera sua condição técnica como “insuficiente” deve ser maior, tendo em vista que quem se habilitou a responder ao questionário, em tese, tinha por objetivo contribuir, de alguma forma, para melhorar o programa (objetivo desta pesquisa de mestrado), então, quem não se sentia habilitado o suficiente, certamente, se absteve de responder o questionário. Esse mesmo resultado se teve quanto aos critérios de validação e avaliação, aplicado pelo BNB, referente às carteiras que os gerentes de negócios administram.

³⁵Dentro da questão sobre a apresentação de documentos para cadastro, o autor tomou a liberdade (a partir da sensibilidade que todo pesquisador tem de ter e devido a sua larga experiência) de considerar que os documentos a serem apresentados para o cadastro de MPEs, assim como seus sócios, são os mais simples possível. A questão não foi ampliada para documentos (ficando restrita apenas ao preenchimento no formulário) porque, devido a possíveis desconhecimentos normativos/legais sobre documentos mínimos para se apresentar ao Banco, por regulação até do Banco Central, alguns gerentes de negócios poderiam ampliar o entendimento e considerar burocrática a apresentação de documentos, diferente de outros públicos, especialmente para pessoas físicas e por comparações a financeiras que trabalham com pessoa física-consumidora, e considerar que a documentação é de difícil apresentação, mesmo que a referida documentação seja estritamente necessária. Ou seja, na opinião do autor, atualmente, a documentação apenas ao formulário de cadastro, é a mais simplificada possível, pelo que foi considerado por bem reduzir a questão apenas ao formulário “proposta de cadastro pessoa jurídica” e “proposta de cadastro pessoa jurídica”.

³⁶Sobre a questão 2.3 – Instrução do processo, foi efetuada pelo autor a observação na questão: “sem adentrar nas possíveis falhas/deficiências humanas ou escassez de pessoas para desempenhar as atribuições”. Tal observação teve por objetivo evitar interpretação errônea dos gerentes de negócios, no sentido de classificar os procedimentos como “inadequados”, sendo que, na verdade os procedimentos poderiam estar adequados, mas sua aplicação, pelos motivos expostos na observação, poderia estar

Sobre os obstáculos para aplicação de recursos (questão 2.4 do questionário), num rol de 04 opções que foram apresentadas (dentre elas, “Outros” motivos), para 86% dos gerentes de negócios o principal obstáculo para a aplicação dos recursos do programa é: o processo de crédito (morosidade nas centrais, exigências legais, procedimentos em excesso). Tal resultado, aparentemente, contradiz os resultados obtido na questão comentada no parágrafo anterior, que tratava dos procedimentos necessários ao percurso de uma proposta de crédito, pois, pelo menos para grande parte dos gerentes de negócios, os procedimentos eram, pelo menos, relativamente ou pouco adequados, quando não adequados ou muito adequados.

Deste modo, pode-se deduzir que, em sendo os procedimentos, de *per se*, considerados adequados (de forma geral), os gerentes de negócios, reputando ao processo de crédito como um todo como sendo o principal obstáculo para a aplicação dos recursos do programa FNE-MPE, nos dão pistas que as dificuldades devem estar relacionadas a: exigências do ponto de vista normativo e legal, assim como de possíveis deficiências em etapas do procedimento como um todo, como morosidade em uma ou mais etapas, por escassez de pessoas, ou baixa qualificação técnica. Sem descartar, ainda, que o processo de crédito pode ser ocasionado por possíveis falhas dos próprios gerente de negócios na informação ao cliente, instrução de processo, fator de difícil avaliação pelos próprios gerentes de negócios, o que não-raro o autor verificou nas agências em que trabalhou. Ainda sobre a questão do item 2.4, cerca de 30% dos gerentes de negócios consideraram “Outros”, como sendo um dos principais obstáculos (imputaram grau 3 ou 4, sendo este último o maior nível), sendo a principal razão a escassez de pessoas e questões relacionadas à tecnologia (falhas de sistemas).

A questão 2.5 tratou dos procedimentos aplicados ao desembolso do crédito, fase do processo de concessão e administração de crédito que torna a aplicação de crédito efetiva e que demanda parte considerável de esforços da área de negócios (gerentes de negócios e gerentes de suporte a negócios), sendo responsável por tomar pelo menos 25% do tempo dos gerentes de negócios/gerentes de suporte. Apenas para 14% dos gerentes de negócios, o processo de desembolso do Banco é considerado “inadequado”. Para 86% dos gerentes de negócios, os procedimentos necessários ao desembolso do crédito são, pelo menos, “pouco ou relativamente adequados”, sendo que 18% dos gerentes de negócios os consideraram muito adequados.

A terceira parte do questionário diz respeito as condições do programa. As questões 3.1 e 3.2 dizem respeito a dotação de recursos. Para 68% dos gerentes de negócios, foi muito significativa a melhoria (evolução) na reserva de recursos para o segmento de MPEs entre os anos de 2011 e 2014. Um dos “achados” da pesquisa foi que, para 72% dos gerentes de negócios, o volume de recursos reservados para o ano de 2014, para aplicação com o programa FNE-MPEs são considerados, no mínimo, como “suficientes”, considerando a importância econômica e social das MPEs para o país. Ou seja, no entender dos executores do programa, os recursos que são devidos às MPEs dentro da dotação total anual de recursos do FNE, são considerados adequados e suficientes para atender aos anseios das micro e pequenas empresas, fato que surpreendeu ao autor desta pesquisa de mestrado, já que o mesmo intuía que, devido à importância social e econômica que o mesmo imputa às MPEs, a reserva de recursos do FNE (diferenciados em relação aos demais do mercado) deveriam, em tese, ser mais perseguidos por quem executa o programa.

As questões 3.3 a 3.8 foram específicas no sentido de avaliar o nível de concordância dos gerentes de negócios sobre as supostas “condições diferenciadas” que o programa FNE-MPE possui em relação às demais linhas de crédito do mercado, ou seja, se o programa era, por si mesmo – sem considerar a divulgação do programa na mídia (acesso amplo e facilitado), processo de crédito (se burocrático ou não) – diferenciado. Para tanto, foram efetuadas afirmações referentes a: taxa de juros; prazos das operações; limites de financiamento; limites de crédito (foram de apuração); itens passíveis de financiamento e garantias exigidas. Todos os itens propostos nas questões 3.3 a 3.8 foram considerados pelos gerentes de negócios, de forma geral, como diferenciados em relação ao mercado, tendo mesmos respondido que “concordavam” ou “concordavam totalmente” com a afirmação, à exceção do item que tratou se os limites de crédito eram adequados às pretensões dos clientes e aos níveis de risco dos negócios, onde 46% dos consultados “discordaram” ou “discordaram totalmente” com a afirmação apresentada. Um dos pontos mais importantes para os clientes, a taxa de juros, foi considerada por mais de 90% dos gerentes de negócios como diferenciada em relação às demais no mercado, sendo que 36% dos consultados “concordaram muito” com a afirmação sobre essa questão.

Por fim, a quarta parte da pesquisa (questões 4.1 a 4.5) foi relativa a um resumo comparativo sobre as condições de pessoas (qualificação profissional dos

executores), técnicas e ações entre o ano de 2011 e 2014, período que abrangeu a pesquisa desta dissertação. Esta última seção é mais representativa, de maneira ampla, sobre o “sentimento” dos gerentes de negócios em relação às pessoas, técnicas e ação, em especial em relação à melhoria, ou não, do processo de crédito do Banco em relação ao programa FNE-MPE, por isso, as perguntas foram restritas apenas aqueles que estavam desempenhando a função em 2011 ou ligadas a área de negócios (gerente executivo ou gerente de suporte a negócios, por exemplo).

Sobre a questão 4.1, relativa a qualificação dos gerentes de negócios, seja por meio da oferta de cursos virtuais ou presenciais pelo Banco, disponibilização das informações sobre critérios avaliação, boas práticas pelo banco/ambiente responsável ou mesmo pela troca de informações por meio de *hot sites* e grupo em correio eletrônico, etc., quando perguntados de houve melhoria da qualificação dos gerentes de negócios, entre 2011 e 2014, 80% dos consultados “concordaram” ou “concordaram totalmente” com essa afirmação. Já sobre os critérios de avaliação das carteiras (questão 4.2), para 64% dos gerentes de negócios, que “concordaram” ou “concordaram totalmente”, houve melhoria na metodologia e critérios de avaliação das carteiras de negócios MPE, entre os anos de 2011 e 2014.

A questão 4.3, que trata sobre a melhoria, no geral, da divulgação e obtenção de informações pelos clientes, entre os anos de 2011 e 2014, junto às mídias (internet, televisão, folders nas agências), gerando demandas qualificadas para as agências, 60% dos gerentes de negócios “concordam” ou “concordam totalmente” que houve referida melhoria.

Por fim, a questão do questionário que mais sintetiza o fulcro deste trabalho e que melhor pode servir de parâmetro para reflexões, se refere (questão 4.4) se houve melhoria nos procedimentos necessários à obtenção do crédito a longo prazo (investimento), desde o ingresso da proposta de crédito até o deferimento. Foi ressaltado que o que estava sendo avaliado eram os procedimentos, em si mesmos, ou seja, não deveria se levar em conta possíveis falhas/deficiências de pessoas, em que pese, estas questões serem objetos de avaliação, porém não era o objetivo desta questão, em específico. Como resultado, para 60% dos gerentes de negócios houve melhoria nos procedimentos necessários à obtenção do crédito, sendo que 16% “concordaram totalmente” com a afirmação.

É importante que se tenha em mente que o questionário, com os pontos que

foram abordados, e tendo em vista o tipo da pesquisa avaliativa, avaliação de processo, não poderia ser aplicado a clientes, por questões das mais variadas possíveis. Qualquer tentativa de se obter um diagnóstico do processo de crédito, pela abordagem com clientes, poderia se levar a resultados imprecisos e não confiáveis.

Certamente avaliar os gestores que elaboram a política/programa, ou seja, gestores das áreas de elaboração do programa, poderia levar a resultados tendenciosos, parciais, já que seria delicado apontar possíveis falhas, dificuldades e mesmo efetuar comparativo de maneira parcial, se quem está avaliando é o próprio responsável, direta ou indiretamente senão pelas alterações de procedimentos e processo de crédito como um todo, pelo menos, por propor tais melhorias. Deste modo, apenas quem executa a política, que está na linha de frente dos atendimentos com os clientes, auscultando suas agruras, dificuldades, sendo cobrados por metas de aplicação de recursos, poderia avaliar, de forma rigorosa se houve ou não melhoria nos processos de crédito.

Deste modo, o resultado que mostra que, para 60% dos gerentes de negócios, houve melhoria nos procedimentos necessários à instrução dos pleitos é bastante significativo, pois os gerentes de negócios são os responsáveis pela execução da política, ou seja, são eles que têm a responsabilidade de aplicar o volume de recursos que foram designados as suas agências, portanto, ao admitirem que houve melhoria, nos dá noção que essas melhorias podem ser ainda mais significativas, já que os gerentes de negócios tendem a ser mais rigorosos em sua avaliação sobre esse assunto.

6 CONCLUSÃO

A presente pesquisa avaliativa teve por objetivo geral: compreender (avaliar) como funciona o programa de aplicação de recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) do BNB, junto às micro e pequenas empresas (MPEs), de modo a percebermos em que medida o programa está servindo, de fato, como instrumento diferenciado dos demais programas de crédito de outros bancos e se o mesmo está sendo efetivamente utilizado por empresários (ou aspirantes a empresários) de micro e pequenas empresas como instrumento de apoio a criação, manutenção e fortalecimento de seus empreendimentos e conseqüentemente na criação de empregos, geração e distribuição de riqueza, características inerentes às micro e pequenas empresas. Para que fosse possível dar conta do objetivo geral, foram traçados objetivos específicos, os quais tiveram por intuito fracionar o objetivo geral em objetivos “menores”, os quais, somados, pretendia-se, permitiriam o alcance, em maior medida, do objetivo geral da presente pesquisa.

Como um dos objetivos específicos, buscou-se entender o que é uma micro e pequena empresa, seus conceitos, classificações, características e importância no cenário socioeconômico brasileiro, sendo destaque a unificação das classificações do que seja uma micro e pequena empresa, aplicada nas instituições financeiras em geral, devido a consolidação da LC 123/2006, que instituiu o último e vigente Estatuto das Microempresas e das Empresas de Pequeno Portes. Para tanto, foi efetuada pesquisa documental (livros, artigos, sites), além de pesquisa de campo aplicada não somente aos usuários, mas também aos gestores executores da política, gerentes de negócios e gerentes de agência.

Procurou-se identificar como o programa FNE-MPE se apresenta ao público, em termos de canais de comunicação (internet, televisão, agências, etc.), com o objetivo de entender se os empresários se sentem, ou não, como usuários potenciais do programa, portanto, se a oferta de crédito é ou não considerada ampla e facilitada, sendo utilizada, para tanto, a técnica de entrevista aos usuários, observação participante e questionário aplicado aos executores da política.

Foi efetuada análise detalhada das condições oferecidas pelo programa FNE-MPE do BNB, no que diz respeito às regras normativas, em relação a: limites de financiamento; taxas de juros; prazo para reembolso, carência, itens financiáveis,

atividades econômicas financiáveis, garantias exigidas, inclusive carência, procedimentos utilizados na concessão do crédito para MPEs, assim como foi aplicado questionário no sentido de detectar em que medida o programa FNE-MPE apresenta condições diferenciadas em relação aos demais programas do mercado bancário e se houve evolução no processo de concessão de crédito entre os anos de 2011 e 2014 e, ainda, se com base na lei que regulamentou o FNE, Lei 7.827/89, no Estatuto Nacional das Micro e Pequenas Empresas e à luz do princípio constitucional previsto no art. 170, inciso III da CRFB (tratamento favorecido das MPEs), podemos considerar que o programa expressa, e em que medida, a intencionalidade do legislador.

Outro objetivo específico foi identificar se os volumes de recursos aplicados pelo BNB nos anos de 2011, 2012, 2013 e 2014 eram condizentes com a importância social e econômica das micro e pequenas empresas. Para tanto, foi efetuada análise no sentido de identificar os critérios utilizados pelo BNB quanto à reserva anual de recursos para micro e pequenas empresas e se a mesma é suficiente e adequada ao que se propõe o programa. Foram utilizados dados estatísticos e programações anuais efetuadas pelo BNB, assim como indagamos aos gestores executores (gerentes de negócios) se os mesmos consideravam os recursos suficientes para a consecução dos objetivos do programa, considerando, sobretudo, a suposta importância social e econômicas das MPEs para o país.

Como contribuição pelo resultado final da pesquisa, tendo como norte os objetivos geral e específicos da mesma, elenco, neste momento, os pontos positivos (situações que o autor considera, atualmente, favoráveis ou que houve avanços consideráveis entre 2011 e 2014) e questões a avançar (situação em que o autor considera, atualmente, desfavoráveis ou que carecem de avanços consideráveis para o programa) quanto a ideal implementação do programa FNE-MPE, segundo a importância das micro e pequenas empresas para o desenvolvimento social e econômico do país. São eles:

Pontos Positivos (situação favorável ou avanços significativos):

1 – O acesso ao programa está bem mais amplo e facilitado. Além da divulgação em mídias (televisão, jornais e rádios), a implementação e melhorias de acesso via *internet* e aplicativos para *tablets* e *smartphones*, foi de suma importância a ampliação do número de carteiras de MPEs nas unidades de atendimento (agências), saindo de um

número de 47 carteiras, em 2006, para 227, em 2014. Em 2011 era 177 carteiras de MPEs. O incremento no número de carteiras entre 2011 e 2014 foi de 28,25%. Outrossim, a expansão da rede de agências, saltando de um número de 187 agências, em 2011, para 289 em 2014 (somente em 2014, foram abertas 60 novas agências), contribuiu bastante para aumento da capilaridade da atuação do Banco, beneficiando, especialmente, o agente produtivo de menor porte. Tais ações (elevação do número de carteiras e expansão da rede de agências) fizeram com que, efetivamente, os clientes do segmento de MPEs pudessem ter mais conforto e condições, especialmente financeiras, no deslocamento às unidades de atendimento. Neste sentido, continuar avançando na ampliação de novas carteiras de negócios e na expansão de suas unidades, com abertura de novas agências, será um dos caminhos para continuar prestando o atendimento adequado, inclusive reduzindo os custos para os clientes do segmento de MPEs, o que otimiza ainda os benefícios quando da utilização pelo agente produtivo do programa FNE-MPE;

2 – As condições do programa de crédito FNE-MPE se apresentam, sim, como diferenciadas em relação ao mercado bancário e, em razoável medida, em relação as condições aplicadas aos demais segmentos de clientes (médio e grande portes), pelo que podemos considerar que as referidas condições se coadunam com os objetivos perseguidos pelo legislador, conforme previsto na lei 7.827/89, na LC 123/2006 (que institui o Estatuto Nacional das Micro e Pequenas Empresas) e à luz do princípio constitucional previsto no art. 170, inciso III da CRFB (tratamento favorecido das MPEs). Conforme foi detalhado na seção 3.5 Condições e especificidades do programa FNE-MPE, os limites de financiamento, encargos financeiros, garantias, itens de financiamento e, especialmente, a forma de análise dos limites de financiamento, por meio da sistemática de escoragem automática (*Credit Scoring*), este último implementado em agosto de 2013, são condições que fazem o programa sem precedentes na região;

Neste sentido, importante relacionar algumas das principais medidas tomadas pela alta administração do Banco (em articulação com SUDENE e MI), que trouxeram diferenciação do programa aplicado em 2011 para o de 2014, onde 60% dos gerentes de negócios (gestores executores e, por força da posição, críticos árdios do programa) concordaram que houve melhoria nas condições e procedimentos necessários à obtenção do crédito, sendo que 16% “concordaram totalmente” com tal afirmação. Eis

algumas das principais melhorias implementadas no período de 2011 a 2014, quais sejam (em resumo):

- Criação de central específica para instrução de processos de MPEs (Central de Varejo);
- Instituição de avaliação de bens exclusivamente/preferencialmente por técnico interno (banco ou credenciado pelo banco);
- Credenciamento, por meio de edital, de técnicos externos para avaliação de bens e vistorias;
- Possibilidade de dispensa, a partir de análise e a critério da agência, de avaliação de imóvel (ou do conjunto de imóveis dados em garantia), até o valor de R\$ 300.000,00;
- Dispensa de crítica de orçamento, a partir da análise e a critério da agência, até o valor de R\$ 500mil;
- Substituição do projeto de viabilidade econômico financeiro pela sistemática de escoragem automática (*Credit Scoring*) para todo e qualquer tipo de financiamento para MPEs (implantação, expansão, ampliação, modernização);
- Possibilidade de financiamento de imóveis com edificações concluídas;

3 – A dotação (reserva) de recursos destinada as micro e pequenas empresas apresenta-se crescente ao longo dos últimos 04 anos, sendo que em termos de aplicação efetiva foi apresentada a seguinte situação: foram aplicados R\$ 1.537,5mi em 2011; R\$ 1.763,7mi em 2012; R\$ 2.010,7mi em 2013; R\$ 2.202,8 em 2014. Houve crescimento na aplicação dos recursos do FNE da ordem de 43,2% entre os anos de 2011 e 2014. Se considerarmos a inflação no período de Dez/2011 a Dez/2014, considerando o IPCA (Índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo), calculada em 19,87%, houve crescimento real de aplicação de recursos da ordem de 23,40%, em apenas 03 anos.

Questões a avançar:

1 – Apesar de não mais figurar como um dos objetivos estratégicos do BNB “ser o Banco preferido das MPEs na região Nordeste”, como ocorrida no Programa Estratégico de 2013-2016, o Banco pretende continuar “elevando seus volumes de contratações com MPEs”, conforme previsto no atual Programa Estratégico (2015-2018). Para tanto, tendo ainda como um dos vinte e dois objetivos estratégicos “elevar o nível de satisfação dos clientes”, é preciso aperfeiçoar o tempo de análise dos pleitos nas centrais de crédito, já que esta é uma das, senão a principal causa de morosidade no atendimento dos pleitos, na opinião de grande parte dos Gerentes de Negócios consultados e/ou

entrevistados. Como os processos, conforme apresentamos ao logo deste trabalho, foram aperfeiçoados, simplificados, pela alta administração, e cabe, neste momento, rever a forma de mensuração do tempo de análise dos pleitos junto à central de crédito, assim como rever o quadro de pessoas, já que tanto os gestores daquela central, como os gestores executores do programa (gerentes de negócios), há entendimento de que seria essa (escassez de pessoas) a principal razão pelo prolongamento no prazo de atendimento dos pleitos apresentados;

2 – Em relação às condições do crédito, praticamente todos os itens analisados apresentaram condições diferenciadas e/ou privilegiadas para as MPEs. Entretanto, acredito que é possível avançar na questão das operações contratadas no âmbito do programa FNE-MPE apenas com garantias fidejussórias (aval ou fiança), ou seja, sem as chamadas garantias reais (hipoteca, alienação de bens), já que o valor atualmente aplicado para tal deferência, R\$ 50mil, é o mesmo desde o ano de 2008. Se considerarmos a inflação no período de Dez/2008 a Jan/2015, considerando o IPCA (Índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo), calculada em 42,48%, teríamos o valor atualizado em R\$ 71.239,40. Neste sentido, cabe dizer que para operações de capital de giro isolado, que utilizam parte de recurso do FNE, ou não, é possível as agências realizarem operações de valor superior a R\$ 100mil, respeitada a boa técnica bancária e condição financeira e patrimonial dos garantidores. Ora, se com recursos públicos ou não (sendo este com risco 100% do banco), é possível emprestar/financiar valores acima de R\$ 100mil, porque não fazê-los por meio de investimento a longo prazo, para inversões fixas e capital de giro associado, já que estes trariam uma condição ainda melhor para o cliente desenvolver suas atividades? Logicamente, elevados os valores dos créditos, deve-se “exigir mais” da condição patrimonial ou financeira dos garantidores, seja por meio da seleção destes a partir de um maior potencial para respaldar a dívida contraída, seja pela ampliação do número de avalistas/fiadores para a operação.

Outrossim, pelos mecanismos de controle e risco aplicados pela alta administração do Banco nos últimos 04 anos, por meio de alterações normativas, aplicação da sistemática de escoragem automática, apenas para citar alguns, trazendo maior impessoalidade e imparcialidade aos limites e concessão dos créditos, podemos considerar que o acesso aos recursos ficou mais ágil, porém bem mais seguro, privilegiando “o bom cliente”, o que corrobora com a ideia de que é possível os valores de operações sem garantia real

serem ampliados, favorecendo o desenvolvimento das atividades das MPEs, já que esta exigência (garantia real, em especial hipoteca) é, por vezes, de difícil atendimento pelo cliente, o que o faz, em muitos dos casos, recorrer, de modo a complementar os recursos necessários ao desenvolvimento de suas atividades, a financeiras e Bancos com taxas de juros bem superiores às aplicadas pelo programa FNE-MPE.

Por fim, além de avaliar o programa (avaliação de processo) FNE-MPE, cabe lembrar que o presente trabalho teve por intuito contribuir para sua melhoria e aperfeiçoamento, se coadunando com o propósito que deve ser um mestrado profissional, o qual, com todo o rigor científico, deve trazer contribuições no âmbito profissional, contribuindo com novas técnicas, procedimentos, estratégias ou processos diretamente aplicáveis ao universo do trabalho, isto é, dissertações de um mestrado profissional devem ter aplicação prática (COSTA, 2011, p. 61). Portanto, espero que as reflexões apresentadas ao logo deste trabalho e as questões apontadas nesta seção (conclusão), possam servir de base para que os executivos do BNB, que atuam na gestão contínua do programa, possam ter mais uma fonte de consulta e pesquisa para suas ações e direcionamentos, no sentido de transformar o programa FNE-MPE cada vez mais acessível e adequado às necessidades e à realidade dos empreendedores de micro e pequenas empresas atendidos pelo Banco do Nordeste.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Tânia Barcelar de. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: herança e urgências**. Rio de Janeiro: Ed. Revan. 2000. Parte 2. Desenvolvimento do Nordeste.

ARRETCHE, Maria Tereza da Silva. **Avaliando o impacto de projetos em desenvolvimento voltados à pobreza. Tendências e perspectivas na avaliação de Políticas e Programas Sociais**. / Orgs. Maria Cecília Roxo Nobre Barreira. Maria do Carmo Brant de Carvalho. São Paulo: ICE/PUC-SP, 2001.

BEDÊ, Marco Aurélio. **Onde estão as Micro e Pequenas Empresas no Brasil**. 1ª ed. - São Paulo : SEBRAE, 2006.

BRASIL, Código Civil Brasileiro. **Planalto**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm >. Acesso em: 09 de maio de 2013.

_____, Constituição da República Federativa do Brasil . **Planalto**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm >. Acesso em: 09 de maio de 2013.

_____, Decreto Lei n. 6.174 de 01 de agosto de 2007. Institui e regulamenta o Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte e dá outras providências. **Planalto**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/decreto/d6174.htm > . Acesso em: 09 de maio de 2013.

_____, Lei Complementar n. 123 de 14 de dezembro de 2013. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. **Planalto**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm >. Acesso em: 10 de maio de 2013.

_____, Lei Complementar n. 125 de 03 de janeiro de 2007. Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE; estabelece sua composição, natureza jurídica, objetivos, áreas de atuação, instrumentos de ação; altera a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, e a Medida Provisória nº 2.156, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei Complementar nº 66, de 12 de junho de 1991; e dá outras providências. **Planalto**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp125.htm >. Acesso em: 11 de maio de 2013.

_____, Lei Complementar n. 139 de 10 de novembro de 2011. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, e dá outras providências. **Planalto**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp139.htm >.

Acesso em: 11 de maio de 2013.

_____, Lei n. 1.649 de 19 de julho de 1952. Cria o Banco do Nordeste do Brasil e dá outras providências. **Planalto**. Disponível em : < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/11649.htm > . Acesso em: 09 de maio de 2013.

_____, Lei n. 7.256 de 27 de novembro de 1984. Estabelece normas integrantes do Estatuto da Microempresa, relativas ao tratamento diferenciado, simplificado e favorecido, nos campos administrativo, tributário, previdenciário, trabalhista, crédito e de desenvolvimento empresarial. **Planalto**. Disponível em : < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17256.htm > . Acesso em: 10 de maio de 2013.

_____, Lei n. 7.827 de 27 de setembro de 1989. Regulamenta o art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO, e dá outras providências. **Planalto**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17827.htm > . Acesso em: 09 de maio de 2013.

_____, Lei n. 8.864 de 28 de março de 1994. Estabelece normas para as microempresas (ME), e Empresas de Pequeno Porte (EPP), relativas ao tratamento diferenciado e simplificado, nos campos administrativo, fiscal, previdenciário, trabalhista; crédito e de desenvolvimento empresarial (art. 179 da Constituição Federal). **Planalto**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8864.htm > . Acesso em: 09 de maio de 2013.

_____, Lei n. 10.406 de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Planalto**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm > . Acesso em: 09 de maio de 2013.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. Políticas Públicas e o Dilema de Enfrentamento das Desigualdades: Um olhar Crítico sobre a América Latina no Século XXI. **Poder e Políticas Públicas na América Latina**. Fernando José Pires Sousa (Org). Fortaleza: Edições UFC, 2010.

COSTA, Marco Antônio F. da. **Projeto de Pesquisa: entenda e faça**. 3 ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

DRAÍBE, Sônia Miriam. **Avaliando o impacto de projetos em desenvolvimento voltados à pobreza. Tendências e perspectivas na avaliação de Políticas e Programas Sociais**. / Orgs. Maria Cecília Roxo Nobre Barreira. Maria do Carmo Brant de Carvalho. São Paulo: ICE/PUC-SP, 2001.

FARIAS, Desmóstenes Moreira de. **O crédito oficial e o emprego: Uma avaliação quali-quantitativa em micro e pequenas empresas de Fortaleza** – CE. 2008. 149 f. Dissertação (Mestrado Profissional em avaliação de políticas públicas) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2008. Disponível em: < <http://wpmapp.oktiva.com.br/wp-mapp/files/2008/12/Dissertação-DEMOSTENES->

[MOREIRA-DE-FARIAS.pdf](#) > . Acesso em: 08 de maio de 2013.

GIBBS, Graham. **Análise de Dados Qualitativos**. Porto Alegre: Armed, 2009.

GOLDENBERG, Mirian. **A Arte de Pesquisar: Como fazer Pesquisa Qualitativa em Ciências Sociais** - 8º Ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

GONDIM, Linda M. e LIMA, Jacob C. **A pesquisa como Artesanato Intelectual – Considerações sobre método e Bom Senso**. João Pessoa: Manufatura, 2002.

GONZAGA, Luiz e DANTAS, Zé. **Vozes da Seca**. 1953

HOLANDA, Nilson. **Avaliação de Programas (Conceitos Básicos Sobre Avaliação “EX POST”)**. Rio – São Paulo – Fortaleza: ABC Editora, 2006.

HOLANDA, Sergio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 25º ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1993.

IBGE. **As micro e pequenas empresas comerciais e de serviço no Brasil**. 2003. Disponível em: <
<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/microempresa/default.shtm>>. Acesso em: 01/03/2014

IPEA. **Empresas de pequeno porte e as condições de acesso ao crédito: Falhas de mercado, inadequações legais e condicionantes macroeconômicas**. 2006. Disponível em: <
http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1189.pdf>. Acesso em: 15 de maio de 2013.

LEITE, Francisco Tarciso. **Metodologia Científica – Métodos e Técnicas de pesquisa (Monografias, Dissertações, Teses e Livros)**. São Paulo: Ideias & Letras, 2008.

LEJANO, Raul P. **Parâmetros para análise de políticas. A fusão de texto e contexto**. Campinas, SP: Arte escrita, 2012.

MACHADO, Lindinalva Candido. **As Origens da Pequena empresa no Brasil**. Revista da Micro e Pequena Empresa, Campo Limpo Paulista, V. 1, N.1, p. 53-65, 2007.

MIRIAN, Sonia. **Uma Contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. Tendências e perspectivas na avaliação de Políticas e Programas Sociais**. / Orgs. Maria Cecília Roxo Nobre Barreira. Maria do Carmo Brant de Carvalho. São Paulo: ICE/PUC-SP, 2001.

OLIVEIRA, Cilene Aparecida Silva. **As Origens da Pequena empresa no Brasil**. Revista da Micro e Pequena Empresa, Campo Limpo Paulista, V. 1, N.1, p. 53-65, 2007.

OLIVEIRA, Clonilo Moreira Sindeaux de; VIANNA, Pedro Jorge Ramos. **Desenvolvimento regional: 50 anos de BNB**. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2005.

PAULANI, Leda Maria. A Inserção da economia Brasileira no cenário mundial: Uma reflexão sobre a situação atual à luz da história. **Boletim de Economia e política**

internacional - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais. – n.1, (jan./mar. 2010). – Brasília: Ipea. Dinte, 2010.

RODRIGUES, Lea Carvalho. **Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais**. 2008.

SALLUM JR., Brasílio. Artigo Metamorfoses do Estado Brasileiro no Final do Século XX. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**- Vol. 18, n° 52, 2003.

SANTIAGO, Eduardo Girão. **Empreender para sobreviver: ação econômica dos empreendedores de pequeno porte**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2008.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Pesquisa Avaliativa: aspectos teórico-metodológicos**. São Paulo: Veras Editora; São Luís, MA: GAEPP (Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza), 2008.

SOBRINHO, Dias José. **Avaliação: Técnica e ética**. Disponível em: < <http://educa.fcc.org.br/pdf/aval/v06n03/v06n03a02.pdf> >. Acesso em: 10 de janeiro de 2015.

SORJ, B. **A nova sociedade brasileira**. 3 ed. Ver. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2006, p. 11-35.

SOUSA, Fernando José Pires. Globalização e Condicionantes da Proteção Social no Brasil. **Poder e Políticas Públicas na América Latina**. Fernando José Pires Sousa (Org). Fortaleza: Edições UFC, 2010.

SOUSA, Fernando José Pires. **A Pobreza e o caso Brasileiro**. Jornal O Povo, Fortaleza, 06 dez. 2005.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: Uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n° 16, jul/dez 2006.

SOUZA, Henrique José. **As Origens da Pequena empresa no Brasil**. Revista da Micro e Pequena Empresa, Campo Limpo Paulista, V. 1, N.1, p. 53-65, 2007.

Wikipédia. Disponível em: < http://pt.wikipedia.org/wiki/Guilherme_Afif_Domingos >. Acesso em: 09 de maio de 2013.

Anuário do Trabalho na Micro e Pequena Empresa 2013. Disponível em: <<http://gestaoportal.sebrae.com.br/customizado/estudos-e-pesquisas/anuario-do-trabalho-na-mpe/anuario-do-trabalho-na-micro-e-pequena.pdf>>. Acesso em: 19/06/2014.

**APÊNDICE A - ROTEIRO DA ENTREVISTA (SEMIABERTA) – GESTORES
EXECUTORES DA POLÍTICA (GERENTES DE NEGÓCIOS DE CARTEIRAS
DE MPES)**

1. Caro Gestor (a), a partir da experiência e conhecimento que o Sr. (a) possui ao longo de sua trajetória profissional, favor discorrer sobre o entendimento que o Sr. (a) possui sobre o programa FNE-MPE operacionalizado pelo Banco do Nordeste, não esquecendo de tratar de aspectos relacionados ao acesso ao crédito (se o programa possui amplo e facilitado acesso ao crédito por parte de empresários), à dotação de recursos (se a mesma é ou não adequada à demanda) e se o BNB oferece condições adequadas, segundo as características do ao programa FNE-MPE, para a atendimento aos usuários do programa, sob diversos aspectos.

APÊNDICE B - ROTEIRO DA ENTREVISTA (SEMI ABERTA) – USUÁRIOS DIRETOS DO PROGRAMA – SÓCIOS DE EMPRESAS E EMPRESÁRIOS REGISTRADOS, DO SEGMENTO DE MPEs COM OU SEM OPERAÇÃO DE CRÉDITO COM O BNB

1. Sr. (a) Empresário (a), o Sr. (a) considera que os recursos do FNE e seus programas de financiamentos para MPEs apresentam, de fato, condições diferenciadas em relação a outras fontes de recursos e programas existentes nos demais bancos, especialmente no que diz respeito a: taxas reduzidas, prazos adequados, itens passíveis de financiamento que atendam aos anseios do público-alvo, garantias factíveis de serem apresentadas pelos mutuários, documentação legal factível, etc.? Dentre os diversos aspectos citados, especialmente no que diz respeito às garantias e documentação legal e normativa exigida pelo Banco, o Sr. considera que o acesso ao crédito é facilitado?

**APÊNDICE C – QUESTIONÁRIO APLICADO AOS GERENTES DE
NEGÓCIOS DE MPEs**

NOME DO ENTREVISTADO:	DATA:
-----------------------	-------

Prezado gerente, o seu entendimento sobre as questões abaixo é muito importante para que possamos compor uma base de dados para a pesquisa avaliativa e assim obtermos valiosas contribuições sobre a avaliação do programa FNE-MPE.

Por tratar-se de pesquisa relacionada ao processo de crédito (implementação do programa FNE-MPE), é importante, na medida do possível, responder às perguntas, com o máximo de precisão e, a partir de um contexto, porém tratando cada assunto na sua especificidade, de modo que possamos identificar se houve avanço naquele quesito, sinalizando que “o caminho está correto” ou se há necessidade de “correção dos rumos”.

OBS: Como a pesquisa pode ser aplicada à distância, a partir da disponibilidade de tempo e no melhor conforto do pesquisado, foi ressaltado que, em caso de dúvidas, poderá ser efetuado contato com o autor da pesquisa, pelos meios de comunicação existentes (telefone, e-mail, redes sociais).

PRIMEIRA PARTE – PESSOAS (Perfil do Gerente de Negócios)

1.1. Sexo M F

1.2. Faixa de Idade:

Menos de 30 anos De 30 a 39 anos

De 40 a 49 anos Mais de 50 anos

1.3. Tempo de Empresa:

Menos de 5 anos Entre 5 e 9 anos

Entre 10 e 14 anos Entre 15 e 20 anos Mais de 20 anos

1.4. Tempo na Função

Menos de 2 anos Entre 2 e 5 anos

Entre 5 e 10 anos Mais de 10 anos

1.5. Grau de Instrução

- Médio Completo
 Superior incompleto
 Superior Completo
 Pós Graduado

1.6. Sobre sua capacitação técnica (qualificação profissional) para desempenhar a função e atingir as metas estabelecidas, dentro dos critérios de risco exigidos pelo banco, você a considera:

- Muito satisfatória
 Satisfatória
 Insuficiente

1.7. Caso seja a resposta do item 1.6, seja insuficiente, a que você atribui essa situação:

- Falta de oferta de cursos de capacitação virtuais e/ou presenciais sobre o gerenciamento de carteiras; processo de negócios e/ou técnica de negociação;
 Falta de tempo para realização/estudo dos cursos ofertados e/ou leitura de normativos e assuntos relacionados ao gerenciamento das carteiras; processo de negócios e/ou técnica de negociação
 Falta de interesse/motivação por parte do gerente de negócios
 Outros motivos

Comentários (utilizar este campo em caso de comentários):

1.8. Sobre seu conhecimento dos critérios de validação e avaliação das carteiras de negócios de MPEs do BNB, você considera possuir conhecimento:

- Muito satisfatório
 Satisfatório

Insuficiente

1.9. Caso seja a resposta do item 1.8, seja insuficiente, a que você atribui essa situação:

Falta de divulgação dos critérios e apoio por parte do banco/ambiente responsável

Falta de tempo para leitura dos critérios de avaliação

Falta de interesse/motivação por parte do gerente de negócios

Outros motivos

Comentários (utilizar este campo em caso de comentários):

SEGUNDA PARTE – TÉCNICAS UTILIZADAS PARA APLICAÇÃO DE RECURSOS DO PROGRAMA FNE-MPE

2.1. Divulgação. A divulgação e obtenção de informações pelos clientes, junto às mídias (internet, televisão, folders nas agências), gerando demandas qualificadas para sua agência, é considerada por você:

Muito satisfatório

Pouco satisfatório

Insuficiente

2.2. Cadastro. Considerando que a documentação de cadastro exigida atualmente, já exige documentos mínimos necessários ao cadastro, tanto para empresas quanto para sócios e possíveis coobrigados, em relação ao “Formulário – Proposta de Cadastro”, a ser apresentado pelos clientes, a partir de sua experiência com os clientes, ele (formulário) é considerado pelos clientes (na maioria das vezes):

De fácil preenchimento, sendo o próprio cliente o responsável pelo seu preenchimento

De difícil preenchimento, sendo o próprio cliente o responsável pelo preenchimento

De difícil preenchimento, tendo o cliente que contratar profissional (contador, etc.) para realizar o feito

2.3. Instrução do processo. Os procedimentos necessários à obtenção do crédito de longo prazo (investimento), desde o ingresso da proposta de crédito até o deferimento (apresentação de proposta de crédito e documentos; instrução via S522; análise pelas centrais de crédito; avaliação de imóveis; crítica de orçamento; elaboração de proposta em SINC), sem adentrar nas possíveis falhas/deficiências humanas ou escassez de pessoas para desempenhar as atribuições, são considerados por você:

Muito adequados ao processo de crédito a longo prazo (investimento)

Relativamente ou pouco adequados ao processo de crédito a longo prazo (investimento)

Inadequados ao processo de crédito a longo prazo (investimento)

Comentários (utilizar este campo em caso de comentários):

2.4. Na sua avaliação, qual o maior obstáculo para aplicação dos recursos do programa FNE-MPE (relacionar em ordem de importância (de 1 a 4), sendo 1 menor obstáculo 4 maior obstáculo):

Nível de qualificação dos Gerentes de Negócios e Gerentes de Suporte

Processo de crédito (morosidade nas centrais de crédito, exigências legais, procedimentos em excesso);

Condições do programa FNE-MPE pouco competitivas (taxas, prazos, garantias, limites de financiamento, etc.);

Outros (relacionar): _____

Comentários (utilizar este campo em caso de comentários):

2.5. Desembolso. Os procedimentos necessários ao desembolso do crédito de longo prazo (investimento), são considerados por você:

- Muito adequados ao processo de crédito a longo prazo (investimento)
- Relativamente ou pouco adequados ao processo de crédito a longo prazo (investimento)
- Inadequados ao processo de crédito a longo prazo (investimento)

Comentários (utilizar este campo em caso de comentários):

TERCEIRA PARTE – AÇÕES (CONDIÇÕES DO PROGRAMA FNE-MPE)

Dotação de recursos

3.1. Na sua avaliação, você considera que houve uma melhoria (evolução) na reserva de recursos para o segmento de MPEs entre os anos de 2011 e 2014:

- Muito significativa
- Pouco significativa
- Não houve nem melhoria, nem pioria
- Houve pioria

Comentários (utilizar este campo em caso de comentários):

3.2. Na sua avaliação, o volume de recursos reservados para o ano de 2014, para aplicação com o programa FNE-MPEs é suficiente, considerando a importância econômica e social das MPEs para o Brasil?

- Sim, porque:

- Não, porque:

Condições do programa FNE-MPE

Nas próximas perguntas, escolher um dos níveis abaixo de concordância em relação aos itens abaixo, a partir de sua experiência e conhecimento sobre o assunto:

Sobre as condições do programa FNE-MPE	Discordo Totalmente	Discordo	Concordo	Concordo Totalmente
3.3 As taxas de juros para investimento fixo são diferenciadas em relação às demais do mercado				
3.4 Os prazos oferecidos são diferenciados em relação aos demais programas oferecidos no mercado				
3.5 Os limites de financiamento (percentual máximo de participação) são adequados				
3.6 Os limites de crédito (LRG – <i>Credit Scoring</i>) são adequados às pretensões dos clientes e aos níveis de risco dos negócios, considerando a natureza (implantação, modernização expansão, ampliação) e finalidade do crédito				
3.7 Os itens de financiáveis são adequados às necessidades dos clientes de MPEs				
3.8 As garantias exigidas pelo programa FNE-MPE são adequadas				

Comentários (utilizar este campo em caso de comentários, inclusive apresentando sugestões para melhoria das condições do programa):

QUARTA PARTE – PESSOAS, TÉCNICAS E AÇÕES (CONDIÇÕES PROGRAMA)
– COMPARATIVO: SITUAÇÃO 2011 E 2014

Nas próximas perguntas, responder apenas se você estava como gerente de negócios ou desempenhando alguma função ligada ao processo de negócios nas agências em 2011 (ex: gerente de suporte ou gerente executivo):

4.1 No geral, houve melhoria na qualificação profissional dos Gerentes de Negócios das agências, entre os anos de 2011 e 2014, seja por meio da oferta de cursos virtuais ou presenciais pelo Banco, disponibilização das informações sobre critérios avaliação, boas práticas pelo banco/ambiente responsável ou mesmo pela troca de informações por meio de <i>hot sites</i> e grupo em correio eletrônico, etc.			
Discordo Totalmente	Discordo	Concordo	Concordo Totalmente
4.2 No geral, houve melhoria na metodologia e nos critérios de avaliação de carteiras de negócios de MPE entre os anos de 2011 e 2014			
Discordo Totalmente	Discordo	Concordo	Concordo Totalmente
4.3 No geral, houve melhoria na divulgação e obtenção de informações pelos clientes, entre os anos de 2011 e 2014, junto às mídias (internet, televisão, folders nas agências), gerando demandas qualificadas para sua agência			
Discordo Totalmente	Discordo	Concordo	Concordo Totalmente
4.4 No geral, houve melhoria na solicitação de dados cadastrais, entre os anos de 2011 e 2014, em relação aos documentos necessários pertinentes, inclusive formulários de cadastros.			
Discordo Totalmente	Discordo	Concordo	Concordo Totalmente
4.5 No geral, houve melhoria nos procedimentos necessários à obtenção do crédito de longo prazo (investimento), desde o ingresso da proposta de crédito até o deferimento (apresentação de proposta de crédito e documentos; instrução via S522; análise pelas centrais de crédito; avaliação de imóveis; crítica de orçamento; elaboração de proposta em SINC), sem adentrar nas possíveis falhas/deficiências humanas ou escassez de pessoas para desempenhar as atribuições.			
Lembrar que entre 2011 e 2014, ocorreram os seguintes acontecimentos em relação ao processo de crédito do BNB, dentre outros:			
- Criação de central específica para instrução de processos de MPEs (Central de Varejo);			
- Instituição de avaliação de bens exclusivamente/preferencialmente por técnico interno (banco ou credenciado);			
- Credenciamento, por meio de edital, de técnicos externos para avaliação de bens e vistorias;			
- Dispensa, a critério da agência, de avaliação de imóveis até o valor de R\$ xxxx;			
- Dispensa de crítica de orçamento, a critério da agência e quando a obra civil não possuir obra estrutural, até o valor de R\$ 500mil;			

- Substituição do projeto de viabilidade econômico financeiro pela sistemática de escoragem automática (<i>credit scoring</i>); - Possibilidade de financiamento de imóveis com edificações concluídas;			
Discordo Totalmente	Discordo	Concordo	Concordo Totalmente

Caso você concorde com o item 4.5, favor apontar quais acontecimentos (procedimentos, criação de setores, alterações normativas, etc) você considera mais impactante para a melhoria do processo de crédito do Banco do Nordeste até o final do ano de 2014 em relação ao ano de 2011:
