

# **AVALIAÇÃO DE PROCESSO EM POLÍTICAS E PROGRAMAS PÚBLICOS: O CASO DO PROGRAMA DE MICROCRÉDITO NOSSOCRÉDITO – ES**

Marcus Vinícius Zandonadi Premoli\*  
Jader Fernandes Cirino\*\*

Diante das inúmeras crises observadas no setor público, a avaliação de políticas e programas públicos consiste em ferramenta fundamental para melhor aplicação dos recursos e alcance dos objetivos projetados. Desta forma, este artigo propõe-se avaliar os determinantes da eficácia operacional das agências do Programa de Microcrédito do estado do Espírito Santo (Programa Nossocrédito) no cumprimento das metas estabelecidas pela gestão do programa, por meio do método de regressão logística. Os resultados encontrados mostraram que existem variáveis determinantes ao alcance das metas: incentivos financeiros recebidos do programa, maiores jornadas de trabalho, maior número de visitas do suporte técnico e maior tempo para cobrança dos clientes inadimplentes. Evidencia-se a necessidade de maior atenção da gestão nas variáveis determinantes, gerando melhores resultados para o programa.

**Palavras-chave:** avaliação de processo; políticas públicas; Programa Nossocrédito-ES; eficácia operacional.

## **PROCESS EVALUATION IN PUBLIC POLICIES AND PROGRAMS – THE CASE OF NOSSOCRÉDITO MICROCREDIT PROGRAM – ES**

To evaluate the outcome of public policies and programs are essential to analyze the resources application and the achievement of projected goals. Thus, it was proposed to evaluate the operational efficiency determinants of the agencies in achieve the goals established by the credit management of the Espírito Santo State microcredit program – Nossocrédito Program. The results showed that more likely to be effective agencies that receive incentives from the program, have an extended working hours, receive more technical support visits and have more time for deal with customers default. So, in this sense, the program management should intensify actions that enable agencies to be more effective, and, therefore, more productive in achieve the program targets.

**Keywords:** process evaluation; public policies; ES Nossocrédito Program; operational effectiveness.

## **EVALUACIÓN DE PROCESO EN POLÍTICAS Y PROGRAMA PÚBLICOS: EL CASO DEL PROGRAMA DE MICROCRÉDITO NOSSOCRÉDITO – ES**

Evaluar los resultados de políticas y programas públicos es fundamental para analizar la aplicación de los recursos y el alcance de los objetivos proyectados. De esta forma se propuso evaluar las determinantes de la eficacia operacional de las agencias en el cumplimiento de las metas de crédito establecidas por la gestión del programa de Microcrédito del Estado

---

\* Professor da Faculdade Venda Nova do Imigrante (Faveni). Endereço eletrônico: <viniciuszandonadi@gmail.com>.

\*\* Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal de Viçosa (UFV). Endereço eletrônico: <jader.cirino@ufv.br>.

de Espírito Santo – Programa Nossocrédito. Los resultados encontrados mostraran que hay mayor probabilidad de ser eficaces las agencias que reciben incentivos del programa, hay mayores jornadas de trabajo, son contempladas con mayor número de visitas del soporte técnico y dispone de mayor tiempo para cobranza de los clientes deudores. En este sentido, la gestión del programa debe intensificar acciones que posibilitan las agencias ser más eficaces, y consecuentemente, más productivas en el atendimento del público a ser atendido por el programa.

**Palabras-clave:** evaluación del proceso; políticas públicas; Programa Nossocrédito-ES; eficacia operacional.

## ÉVALUATION DE PROCESSUS DES POLITIQUES ET PROGRAMMES PUBLICS: LE CAS DU PROGRAMME DE MICROCRÉDIT NOSSOCRÉDITO – ES

Étant donné les nombreuses crises observées dans le secteur public, l'évaluation des politiques et programmes publics devient un outil indispensable pour une meilleure utilisation des ressources et pour l'atteinte des objectifs prévus. Ainsi, nous avons proposé d'évaluer les déterminants de l'efficacité opérationnelle des agences du Programme de Microcrédit de l'État d'Espírito Santo (Programme *Nossocrédito*), en ce qui concerne l'accomplissement des cibles fixées par la gestion du programme, en utilisant la méthode de régression logistique. Les résultats obtenus ont prouvé l'existence des variables qui déterminent la réalisation des objectifs: incitations financières du programme, plus longues journées de travail, plus grand nombre de visites du soutien technique et plus long délai pour le recouvrement des clients défaillants. Cette étude met en évidence la nécessité d'une plus grande attention de la gestion du programme à propos des variables déterminantes, ce qui permettra l'obtention de meilleurs résultats pour le programme.

**Mots-clés:** évaluation de processus; politiques publiques; Programme Nossocrédito-ES; efficacité opérationnelle.

**JEL:** C35; G21; J41; J48.

## 1 INTRODUÇÃO

No Brasil, as microempresas,<sup>1</sup> formais e informais, são importantes na geração de emprego e renda. Dados de 2008 indicam que existiam no país mais de 5,4 milhões de microempresas, sendo que, deste montante, mais de 3,7 milhões não possuíam empregados, ou seja, a mão de obra do negócio era formada apenas por seu proprietário (Sebrae, 2010). Observa-se a mesma tendência no Espírito Santo, em que há 106.309 microempresas, sendo que, destas, 66.229 não possuíam empregados (Sebrae, 2010). Do total de empresas existentes no Brasil e no Espírito Santo, as microempresas são responsáveis, respectivamente, por 94% e 92% deste total. O fato de as empresas serem formadas apenas por seus proprietários e não possuírem funcionários mostra como a criação de micronegócios é importante geradora de ocupação (autoemprego) e renda.

---

1. São caracterizadas como microempresas para a indústria as que possuem até dezenove pessoas ocupadas, enquanto, para o setor de comércio e serviços, as que possuem até nove pessoas ocupadas.

Apesar dos números expressivos, uma das maiores dificuldades para as microempresas é o acesso ao sistema de crédito tradicional, voltado para tomadores que possuem garantias. Neste contexto, uma fonte importante de impulso para a criação e manutenção dos micronegócios é o acesso ao crédito. São muitas as instituições especializadas no crédito direcionado ao micro e pequeno empreendedor,<sup>2</sup> mais conhecido como microcrédito. Elas são formadas por cooperativas de crédito, agências de fomento, sociedades de crédito ao microempreendedor e empresas de pequeno porte, organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs) e governo. Desta forma, o microcrédito surge como alternativa para a inclusão dos indivíduos no sistema de crédito.

Os programas de microcrédito possuem ferramentas para a concessão de crédito que os diferenciam dos demais, pois são caracterizados pelo fato de seus financiamentos serem “dirigidos” e “orientados”.<sup>3</sup> Sua metodologia de trabalho está centrada no contato direto com o empreendedor, realizado pelos agentes de crédito, que são profissionais capacitados para este tipo de atividade. Estes têm a tarefa de levantar dados sobre o empreendimento e o empreendedor, além de dados relativos ao avalista. Tais dados são levados a um comitê de crédito, no qual os membros participantes discutem entre si a aprovação final do crédito. Durante todo o processo, o agente de crédito está em contato com o empreendedor, acompanhando o negócio no decorrer do prazo do financiamento (Barone *et al.*, 2002).

No estado do Espírito Santo, a experiência mais exitosa é o Programa Estadual de Microcrédito, o Programa Nossocrédito. Ele foi criado pelo governo do estado com a participação de quatro entidades: o Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (Bandes), o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), o Banco do Estado do Espírito Santo (Banestes) e a Secretaria de Estado do Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social (Setades). O programa teve seu início em 2003 com quatro agências, conhecidas como unidades municipais de microcrédito (UMM), com apoio das prefeituras municipais.

Em síntese, cabe ao Bandes, gerenciar operacionalmente o programa por meio do controle das metas, diretrizes e políticas, além de capacitar os agentes de crédito. Por sua vez, à Setades, compete fiscalizar a aplicação do crédito; ao Banestes, operacionalizar a oferta de crédito, respondendo pela liberação do crédito e controle da inadimplência; ao Sebrae, capacitar os empreendedores e agentes de crédito;

---

2. Em uma concepção mais ampla, ser empreendedor é transformar ideias em oportunidades. Entretanto, muitos são os casos em que o indivíduo transforma-se em empreendedor por necessidade. Esta classificação de empreendedor é muito comum atualmente (Dornelas, 2007). Estes são indivíduos que buscam através de alguma atividade econômica suprir as necessidades mínimas de subsistência.

3. O crédito orientado no microcrédito é baseado no tripé metodológico: orientação, capacitação e acompanhamento dos empreendimentos e empreendedores (Brasil, 2005).

e às prefeituras, oferecerem estrutura adequada à implantação da UMM no município, que inclui estrutura física da agência e a contratação dos agentes de crédito (Bandes, 2003).

As agências têm como função primeira a identificação de potenciais tomadores de crédito que estejam enquadrados no público-alvo do programa. Munido de um formulário base chamado levantamento socioeconômico (LSE), o agente verifica *in loco* os empreendimentos, levantando os dados necessários para uma análise consistente da viabilidade econômica necessária para obter o crédito (Bissoli, 2006).

Nos programas de microcrédito, o processo de análise do crédito está baseado nos cinco “Cs” do crédito, que envolvem os seguintes aspectos: capital, condições do negócio, capacidade de pagamento, caráter e *collateral*, que são as garantias (Bissoli, 2006). Ou seja, a partir de critérios técnicos, o crédito é concedido ou não.

A finalidade da criação de um programa de microcrédito no Espírito Santo foi possibilitar elevação da renda e redução das desigualdades sociais e regionais no estado (Bandes, 2003). Atualmente, o programa conta com agências em todos 78 municípios do Espírito Santo.<sup>4</sup>

De setembro de 2003 a julho de 2011, o programa disponibilizou na economia capixaba mais de R\$ 202 milhões por meio de 55.549 operações de créditos. Isto se deu em grande medida devido à abertura de agências em todos os municípios do estado e da política de abertura de novos postos de atendimento em um mesmo município.

Dessa maneira, o Programa Nossocrédito pode tornar-se importante ferramenta de estímulo ao crescimento econômico das microempresas e, por conseguinte, constituir-se em fator de incremento à economia capixaba, gerando e mantendo empregos.

O Programa Nossocrédito insere-se nas políticas públicas de emprego, trabalho e renda do governo do estado e, assim como todas as políticas públicas e programas sociais, deve ser avaliado. A avaliação deve cumprir o papel de averiguar problemas, identificando as causas e sugerindo possíveis soluções.

Avaliar políticas públicas, em geral, e programas sociais, em particular, não tem sido preocupação constante por parte dos gestores públicos no Brasil (Costa e Castanhar, 2003). A fim de sanar tais problemas, muitos estudos relacionados às avaliações de políticas públicas têm sido desenvolvidos no Brasil (Arretche, 2003).

---

4. Para mais detalhes sobre o programa, ver Bandes (2010).

Nesses estudos, a preocupação visa verificar se os programas inseridos dentro de uma política pública estão sendo efetivos no cumprimento satisfatório das metas. Sob este ponto de vista, as avaliações são classificadas como de processos e de impacto (ou resultados). A primeira está centrada na eficácia<sup>5</sup> (principalmente em relação às metas estabelecidas) e eficiência<sup>6</sup> do programa. Por seu turno, a avaliação de impacto tem como base o critério de efetividade, em que se verificam mudanças nas condições dos beneficiários após a intervenção, isolando o efeito de outras variáveis externas que também possam gerar benefícios.

No que se refere à avaliação dos programas de microcrédito especificamente, a maior parte dos trabalhos tem como foco a avaliação de impacto. Estes estudos abordam principalmente a melhoria na renda, consumo, redução da pobreza, fortalecimento da mulher, segurança econômica, capacitação dos tomadores, escolaridade, acesso aos serviços de saúde, mudanças nas relações sociais e políticas de uma comunidade. A este respeito, Goldberg (2005) faz um breve relato de algumas experiências de microcrédito no mundo e descreve suas avaliações de impacto.

A avaliação de processos, por sua vez, é pouco discutida na literatura, destacando-se trabalhos como o de Cardoso, Façanha e Marinho (2002), que abordam em sua pesquisa o Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger), que tem como finalidade fornecer crédito a empreendedores cujo acesso ao sistema financeiro é reconhecidamente limitado. Por meio de medidas de eficiência relativa, observou-se em quais estados os recursos estão sendo aplicados de forma a obter os maiores benefícios sociais com base em informações de empregos gerados e aumento da renda dos tomadores de crédito (empreendedores).

Criado em 2003, o Programa Nossocrédito ainda não teve seu desempenho verificado por uma avaliação formal. Assim, por meio da avaliação de processos, torna-se relevante explorar quais são os fatores que influenciam na eficácia operacional do programa, entendida como o cumprimento por parte das agências das metas de disponibilidade e qualidade do crédito estabelecidas pela gestão do programa, através do número de operações e controle da inadimplência.

Identificar tais fatores pode colaborar em grande medida para a melhoria operacional do programa, uma vez que, de posse dessas informações, os gestores do programa podem tomar medidas para sanar pontos de estrangulamento que estejam impedindo maior eficácia. Espera-se que este estudo também possa motivar outros trabalhos de avaliação de políticas e programas públicos no estado do Espírito Santo, algo que ainda se mostra incipiente.

---

5. O termo é amplamente usado nas avaliações de políticas públicas no sentido de alcance das metas e dos objetivos planejados para o público-alvo (Brasil, 2010).

6. No âmbito das avaliações de políticas públicas, a eficiência está relacionada a como alcançar determinado objetivo com o menor dispêndio de recursos (Brasil, 2010).

Em suma, o artigo tem como objetivo geral verificar os determinantes da eficácia operacional das agências do Programa Nossocrédito no cumprimento das metas estabelecidas. Especificamente, este trabalho apresenta uma descrição do perfil das agências do programa e apura se os incentivos dados pela gestão do programa aos agentes de crédito influenciam no atendimento das metas.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO: AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Segundo Mehedeff (2002), a política pública pode ser entendida como um processo de decisão, em que são estabelecidos os princípios, prioridades e diretrizes que organizam os serviços e programas de diferentes áreas que influenciam na qualidade de vida do cidadão. Inteiramente ligada à situação econômica e social do país, a política pública está em constante processo de transformação e aprimoramento.

Ainda segundo a autora, a política pública corresponde a formas de intervenção econômico-social expressa em serviços, ações e programas, diferenciando-se de uma política de governo<sup>7</sup> pela participação da sociedade civil organizada em sua formulação.

Para Bernardoni, Souza e Peixe (2008), as políticas públicas explicitam as diretrizes estratégicas do Estado em atividades diretas de produção de bens e serviços do próprio estado, além de ações de regulação de outros agentes econômicos, assistindo ao bem comum. Mesmo que envolva agentes privados, uma política pública sempre terá caráter estatal.

De acordo com Souza (2006), política pública é o campo de conhecimento que busca colocar o “governo em ação”. Assim, as políticas públicas traduzem os propósitos e as plataformas eleitorais dos governos democráticos em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. Depois de planejadas e formuladas, as políticas públicas dividem-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistemas de informação e pesquisa. Quando postas em ação, são implementadas, estando sujeitas a sistemas de acompanhamento e avaliação. Conforme Bernardoni, Souza e Peixe (2008), a implementação das políticas públicas envolve a participação de diversos atores,<sup>8</sup> sendo vista como uma engenharia social e um aprendizado coletivo.

---

7. Uma política de governo cuida da administração e gestão do Estado, não perpassando um mandato governamental.

8. A palavra ator é importada das artes cênicas, pois explicita a conotação de interpretação de papéis. Os atores podem ser classificados como individuais (por exemplo, políticos e burocratas) e coletivos (por exemplo, partidos políticos e meios de comunicação). No processo de política pública, são aqueles que têm capacidade de influenciar seu conteúdo e resultado, sensibilizar a opinião pública, decidir o que entra ou não na agenda, tomar decisões e fazer com que intenções sejam convertidas em ações. Cada política e programa público têm uma configuração de atores bastante peculiar, com a presença de uns e ausência de outros (Secchi, 2011).

Embora a avaliação seja parte do ciclo de vida de um programa ou política pública, tal preocupação é relativamente recente no Brasil. Nos Estados Unidos, por exemplo, ela tem feito parte da agenda política desde a década de 1960, ligada principalmente aos programas de combate à pobreza implementados pela administração Lyndon Johnson. A ideia era encontrar o melhor modelo que permitisse avaliar o impacto da intervenção estatal, respaldando as medidas governamentais por meio de instrumentos metodológicos objetivos e claros, além de indicar correções de curso necessárias durante o processo (Castro, 1989).

No caso brasileiro, a pesquisa de avaliação começa a ganhar notoriedade na década de 1980, durante a transformação do processo político (Castro, 1989). De acordo com Trevisan e Bellen (2008), três foram os motivos que impulsionaram a avaliação. Em primeiro lugar, destaca-se a mudança na agenda pública. Durante o período ditatorial, a discussão estava limitada aos impactos redistributivos da ação governamental e ao projeto de modernização conservadora do regime. Contudo, a transformação da agenda trouxe à tona discussões acerca das políticas municipais e da descentralização do poder. Em segundo lugar, mesmo após o fim da ditadura, não se observava efetividade das políticas públicas em obter os resultados almejados pela população. Desta maneira, houve um fortalecimento dos estudos de políticas públicas. Por fim, a crise fiscal e econômica, aliada à motivação reformista do Estado entre 1980 e 1990 vista no mundo inteiro, impulsionou os debates em torno da avaliação de políticas públicas.

Para Pinto (1986), houve no Brasil, assim como nos demais países em desenvolvimento, outro determinante para a expansão da avaliação de políticas e programas públicos. Segundo o autor, grande parte do empenho nas avaliações foi motivada pelas agências de financiamento internacional para programas nos países em desenvolvimento, as quais exigiam como contrapartida estudos dos recursos emprestados.

No campo de estudo das políticas públicas, há um grande debate sobre o termo avaliação. Para Ala-Harja e Helgason (2000, p. 5), a avaliação de políticas e programas “é definida como uma análise sistemática de aspectos importantes de um programa e seu valor, visando fornecer resultados confiáveis e utilizáveis”.

Rossi e Freeman (1993) caracterizam avaliação como a aplicação sistemática de procedimentos de pesquisa científica no intuito de verificar a conceitualização, *design*, implementação e utilidade dos programas de intervenção social. Em outras palavras, são usadas metodologias da pesquisa social para julgar e aperfeiçoar as formas de condução das políticas e dos programas desde suas fases iniciais.

Wollmann (2007) define a avaliação no campo das políticas públicas como uma ferramenta analítica com duas finalidades. A primeira, obter informações pertinentes para avaliar seu desempenho, tanto de processo quanto resultado. A segunda, passar de forma adequada a informação para os tomadores de decisão.

Por sua vez, para a ONU (2009, p. 8), a avaliação pode ser conceituada como “uma apreciação rigorosa e independente das atividades concluídas ou em andamento para determinar até que ponto elas estão a alcançar os objetivos estabelecidos”.

Essa mesma diversidade conceitual é vista nos termos ligados à tipologia das avaliações. Diferentes métodos, modelos e técnicas são utilizados na pesquisa de avaliação de políticas e programas públicos, sendo esta última classificada segundo vários critérios.

Analisando o momento em que se realiza, a avaliação pode ser classificada como *ex-ante*, ou seja, realizada antes do início da operação. Este tipo de análise permite estimar tanto os custos quanto os benefícios (ou impactos), fornecendo informações necessárias à implantação ou não do programa. De posse destas informações, é possível priorizar projetos e identificar a melhor alternativa para se obter os resultados. Já a avaliação *ex-post* pode ser realizada tanto durante o processo operacional, quanto ao final da política ou programa, tendo a função de decidir pela continuação, reprogramação ou finalização do programa. Além disso, serve como marco referencial para a decisão de se criar ou não programas similares (Cohen e Martínez, 2006).

No que se refere ao tipo de problema a ser solucionado, mais duas formas de avaliação podem ser classificadas: processos e impacto. A primeira está relacionada, sobretudo, a eficácia do programa, averiguando as disparidades entre as metas atingidas e planejadas, além da adequação entre os meios utilizados na implementação e os objetivos definidos originalmente. Esta tipologia também pode se referir à eficiência, ou seja, otimização de recursos ou produtos (Castro, 1989; Cotta, 1998). Na linha de avaliação de processos, destacam-se os seguintes tipos de pesquisa: avaliação de meta e resultados, avaliação de meios-metodologia de implantação e, por fim, avaliação de relação custo/benefício ou custo/resultado (Figueiredo e Figueiredo, 1986). Já a avaliação de impacto (ou resultado) tem como base o critério de efetividade, em que se verificam mudanças nas condições dos beneficiários, sob as óticas das pesquisas quantitativas e qualitativas. Ou seja, tem como objetivo observar se alterações ocorreram após a implementação (Castro, 1989; Cotta, 1998).

Dado o grande número de métodos e técnicas, a escolha de um modo específico de avaliação dependerá das características do programa, das perguntas a serem respondidas, do perfil do avaliador, dos propósitos da avaliação, das expectativas dos interessados, do nível de suporte institucional e da disponibilidade de recursos para sua realização (Calmon, 1999).

Quanto à caracterização da presente pesquisa, esta é classificada quanto ao momento em que se realiza como *ex-post*; e quanto ao tipo de problema, como de processos, com ênfase na avaliação de metas.

Destaca-se ainda que, mesmo sendo assunto recorrente na literatura, a avaliação de políticas públicas e programas sociais ainda não faz parte do cotidiano da administração pública por dois motivos. Primeiro, em função da dificuldade decorrente da complexidade das metodologias de avaliação. Segundo, pelo desinteresse e desconfiança por parte dos formuladores de políticas e dos próprios gestores dos programas em utilizar esse instrumental (Cotta, 1998). De acordo com Trevisan e Bellen (2008), a avaliação pode se transformar em problema para os superiores hierárquicos dos programas, a depender de seu resultado. Caso este seja insatisfatório, podem haver constrangimentos, pois o público e a imprensa poderiam utilizar a informação para criticar o governo.

A avaliação de programa (e política pública) deve ser entendida como importante ferramenta de avanço no processo de tomada de decisão, permitindo aos governantes possuir informações de mais qualidade, que, posteriormente, podem ser utilizadas para melhorar a concepção de um programa e sua implementação (Ala-Harja e Helgason, 2000). Além disto, as melhorias nas tomadas de decisão fazem com que o gasto público seja maximizado nas várias atividades objeto da intervenção estatal, permitindo que pontos de estrangulamentos sejam superados (Martes *et al.*, 1999). No mesmo sentido, Castro (1989, p. 3) considera a avaliação como o meio mais adequado de análise de implementação de uma política ou programa, haja vista que, por meio da avaliação, é possível “observar criticamente a distância entre as consequências pretendidas e aquelas efetivadas, detectando as disparidades entre metas e resultados”.

Por conseguinte, o exercício da avaliação pode gerar aprendizado organizacional, uma vez que os erros são observados. A partir disso, apresentam-se alternativas de ação que possam gerar melhorias em termos de eficiência e eficácia. As informações relevantes são monitoradas e examinadas tanto no ambiente interno e como externo (Calmon, 1999). Desta maneira, cria-se um ciclo de *feedback* em que são definidas a continuidade ou a adaptação da política pública, com base no aprendizado gerado. A avaliação de programa é apresentada como uma estratégia de aprendizagem valiosa, que possibilita ampliar o conhecimento sobre a lógica do programa e suas atividades, bem como sobre os resultados (Wholey, Hatry e Newcomer, 2010).

Por fim, ressalta-se que uma das maiores dificuldades no campo da avaliação no Brasil está relacionada à dificuldade de obtenção dos dados ou registros de informações para o acompanhamento dos programas e políticas sociais. Em vários casos, não se trata da não existência de informações, mas da falta de organização e compilação sistemática para acesso dos usuários. Contudo, o maior problema está relacionado à cultura incipiente de avaliação crítica e analítica das ações executadas e previstas (Jannuzzi, 2011). Ademais, para

os casos em que há ausência de informação, o custo de produção do dado torna inviável o estudo avaliativo. Nesta situação, o avaliador deverá reduzir a pretensão de sua pesquisa, diminuindo preferencialmente a área de abrangência desta (Pinto, 1986). Assim, para a efetividade da avaliação, é “condição indispensável à geração de dados confiáveis por órgãos e agências responsáveis pela execução do programa avaliado” (Castro, 1989, p. 5).

### 3 METODOLOGIA

#### 3.1 Regressão logística e os determinantes da eficácia das agências do Programa Nossocrédito

No Programa Nossocrédito, ao serem programadas metas para as agências, leva-se em conta na sua formulação a produção de créditos por agência e a taxa de inadimplência. Estes indicadores de abrangência e qualidade são então condensados em um indicador de desempenho geral, por meio do qual as agências são classificadas como ouro, prata e bronze, que representam, respectivamente, aquelas que cumpriram 100%, 90% e 80% das metas propostas pela gestão do programa. No presente estudo, as agências ouro serão consideradas eficazes do ponto de vista operacional, pois atingiram plenamente as metas estabelecidas, sendo que somente estas recebem autorização para operar outras linhas de crédito (Bandes, 2011a, 2011b). Em resumo, as agências caracterizadas como ouro conseguiram atingir um maior nível de concessão de crédito, com um menor patamar de inadimplência, alcançando, assim, 100% das metas estabelecidas pela gestão do programa.

Vários fatores podem motivar a produção de crédito e o controle de inadimplência e, por conseguinte, o alcance das metas estabelecidas pela gestão do programa. Neste sentido, o presente trabalho procurou, por meio da pesquisa de avaliação de metas e resultados, observar quais agências atingem 100% das metas (agências ouro) estabelecidas pelo programa e quais fatores podem influenciar neste processo.

Dada a especificidade dos dados e, principalmente, da variável a ser estudada (obtenção das metas ou não), é necessário utilizar os chamados modelos de escolha discreta para verificar quais são os determinantes do alcance das metas, ou seja, da eficácia operacional. Tais modelos são utilizados quando se tem uma variável dependente binária que assume apenas os valores zero ou um (Greene, 2008). A relação entre o comportamento da agência (cumpridora das metas  $Y=1$  ou não  $Y=0$ ) e algumas variáveis de interesse explicativas agrupadas em um vetor  $x$  é um exemplo típico. Portanto:

$$Prob(Y = 1|x) = F(x, \beta) \quad (1)$$

$$Prob(Y = 0|x) = 1 - F(x, \beta) \quad (2)$$

Em que,  $Prob$  é a probabilidade de ocorrência do evento, que, no presente trabalho é a probabilidade de ser eficaz operacionalmente;  $F$ , uma função de distribuição de probabilidade acumulada; e  $\beta$  corresponde aos parâmetros a serem estimados.

Quando se utiliza a distribuição de probabilidade acumulada logística – a qual, segundo Greene (2008), é muito utilizada em estudos dessa natureza por sua conveniência matemática –, tem-se o modelo *logit*, conforme segue:

$$Prob(Y = 1|x) = \frac{e^{x' \beta}}{1 + e^{x' \beta}} = \Lambda(x' \beta) \quad (3)$$

Em que, a notação  $\Lambda(\cdot)$  é usada para indicar a função de distribuição logística acumulada. Portanto, o modelo de probabilidade é uma regressão obtida por meio da equação (4):

$$E Y|x] = 0[1 - F(x' \beta)] + 1[F(x' \beta)] = F(x' \beta) \quad (4)$$

Em que,  $Y$  é uma variável dicotômica do tipo *dummy* que representa a eficácia da agência, assumindo o valor 1 se agência estiver no grupo eficaz (cumpriu 100% das metas estabelecidas pela gestão do programa, sendo então classificada como agência ouro) e 0, caso contrário. Para o presente estudo, o termo  $x'\beta$  é dado pela expressão (5):

$$x'\beta = \beta_1 PREMIO + \beta_2 JTRAB + \beta_3 SALAR + \beta_4 EVENTO + \beta_5 DESEMP + \beta_6 VEIC + \beta_7 TEL + \beta_8 CREDIT + \beta_9 TEMPO + \beta_{10} ASSIST + \beta_{11} DIVULG + \beta_{12} COBRAN \quad (5)$$

Em que, as variáveis são: agências liberadas (*PREMIO*), jornada de trabalho (*JTRAB*), salário médio dos agentes (*SALAR*), realizou evento (*EVENTO*), relatório de desempenho (*DESEMP*), uso de veículo (*VEIC*), telefone (*TEL*), relação com o comitê de crédito (*CREDIT*), tempo de contratação do crédito (*TEMPO*), supervisão do assistente técnico (*ASSIST*), campanha de divulgação (*DIVULG*) e tempo gasto na cobrança de clientes inadimplentes (*COBRAN*).

Para o modelo (5), a escolha de variáveis deu-se de modo a priorizar a opinião de especialistas, como mencionado por Pereira (2002). Com o apoio da equipe de gestão do programa, foram eleitas as variáveis mais importantes na determinação da eficácia, fundamentadas principalmente nas questões estruturais e de recursos disponíveis das agências. Além disso, não foram utilizadas variáveis que sofressem grandes modificações ao longo do tempo, como as variáveis relacionadas ao perfil dos agentes. Isto se deve pelo fato de existir grande rotatividade de funcionários no cargo de agente de crédito e dos questionários terem sido aplicados após o término do ano de exercício do programa.

Iniciando a discussão dos regressores pela variável agência liberada (*PREMIO*), tem-se que esta descreve a relação entre os incentivos dados pelo programa e o alcance das metas. Essa é uma *dummy* em que 1 representa ter autorização para operar outras linhas e 0, caso contrário. Esta autorização funciona como estímulo tanto para as agências quanto para os agentes, já que as referidas linhas permitem maiores retornos para as primeiras e acréscimo nos rendimentos via produtividade para os segundos. Para que as agências estejam autorizadas, é necessário que tenham atingido as metas estabelecidas pelo programa em 100% nos anos anteriores, ou seja, estejam classificadas como ouro. Espera-se que seu sinal seja positivo, denotando relação direta entre os mecanismos de incentivo criados pelo programa e o alcance das metas, sinalizando uma relação agente-principal.<sup>9</sup> Destaca-se, ainda, que, como em última instância o resultado das agências depende do trabalho dos agentes de crédito, o mecanismo de incentivos da gestão do programa precisa estar voltado para estes dois últimos.

A variável jornada de trabalho (*JTRAB*) indica o número de horas semanais trabalhadas na agência. Espera-se que, naquelas em que a jornada de trabalho é maior, observe-se probabilidade mais elevada de alcançar as metas. Apesar de sugerir uma relação óbvia, é importante averiguar se este é um determinante direto da obtenção das metas.

Quanto à variável salário médio dos agentes (*SALAR*), esta tem sinal esperado positivo. Para a sua construção, levou-se em consideração o salário médio de cada agência do programa. Acredita-se que a remuneração possa ser um incentivo, fazendo com que maiores salários estejam relacionados às chances mais elevadas de alcance das metas. Cabe ressaltar que a remuneração extra advinda dos incentivos gerados pelo alcance das metas não é adicionada a esta variável, ou seja, somente é levado em consideração o salário registrado na carteira de trabalho do agente.

Ter realizado evento (*EVENTO*) de capacitação dos clientes também foi levado em consideração como fator impactante no alcance das metas. Por se tratar de *dummy*, 1 indica ter realizado evento e 0, a não realização. Os eventos de capacitação visam colaborar com os empreendedores por meio de cursos voltados principalmente às ferramentas de gestão. Do ponto de vista do programa, os eventos têm importância para a qualidade do crédito. Espera-se que tomadores mais qualificados tenham condições de gerir melhor seus negócios e, por conseguinte, possam dirimir os riscos de se tornarem inadimplentes, resultando em maior chance de alcance das metas.

---

9. Esse modelo tem origem nas correntes racionalistas da economia e destaca uma relação contratual entre o principal e o agente. O principal é o contratante que determina o que deve ser feito em seu nome. Por sua vez, o agente é o executor contratado pelo principal (Secchi, 2010). Esta relação é encontrada no Programa Nossocrédito, em que o principal é a gestão do programa, por meio do Bades, e os agentes são as agências e, em última instância, os agentes de crédito. A gestão estabelece algumas metas, e as agências (agentes de crédito) recebem incentivos para alcançá-las.

A questão acerca de se a prefeitura realiza cobrança de relatório de desempenho ou reunião (*DESEMP*) é analisada por uma *dummy* em que 1 representa ser questionado pela prefeitura e 0, o não questionamento. Espera-se que agentes na primeira situação trabalhem com maior empenho e, dessa forma, alcancem suas metas, uma vez que são acompanhados de perto por seu empregador direto (prefeitura municipal).

A disponibilidade de veículo para uso (*VEIC*) das agências é uma variável *dummy* em que 1 indica disponibilidade semanal de veículo e 0, a não disponibilidade. Uma vez que tal disponibilidade facilita o acesso aos tomadores de regiões distantes da agência, notadamente rurais, espera-se que a existência de veículo aumente a possibilidade de alcançar as metas colocadas pela gestão do programa.

A variável telefone (*TEL*) é um tipo de *dummy* que indica se a agência possui (valor 1) ou não (valor 0) o aparelho. A tendência é que, se este existe na agência, o combate à inadimplência seja mais efetivo, pois o contato com o cliente torna-se mais rápido e fácil, sendo maiores as chances de cumprimento das metas de qualidade do crédito.

Relação com o comitê de crédito (*CREDIT*) é uma *dummy* em que 1 indica ter relação satisfatória com o comitê e 0, uma situação contrária. Para a construção desta variável levou-se em consideração a informação repassada pelo coordenador da agência no questionário. Espera-se que agências com nível de relacionamento satisfatório com o comitê tendam a alcançar as metas mais facilmente, uma vez que, nessas circunstâncias, acredita-se que o processo de aprovação de crédito gerado pela agência seja menos burocrático.

Tempo de contratação do crédito (*TEMPO*) indica o número médio de dias que cada município leva para liberar o crédito. Quanto maior for esse número menores são as chances de alcançar as metas, pois tende a existir maior desistência dos tomadores em receber o crédito.

Supervisão do assistente técnico (*ASSIST*) indica o número de dias que cada agência recebe seu supervisor. O assistente tem o papel de colaborar *in loco* com o trabalho do agente de crédito, auxiliando no trabalho de divulgação, captação e cobrança dos clientes. Desta forma, espera-se que quanto maior o número de visitas às agências mais elevada tende a ser chance de estas atingirem as metas de créditos.

A variável campanha de divulgação (*DIVULG*) é do tipo *dummy* e indica se a agência realiza (1) ou não (0) tal trabalho no município. Este é realizado em grande parte com panfletagem. Espera-se que as agências que realizam tal trabalho tenham maior chance de alcançar as metas, pois ao tornar o programa mais conhecido, a divulgação pode atrair maior número de clientes.

Por fim, tempo gasto na cobrança de clientes inadimplentes (*COBRAN*) indica o número de horas semanais utilizadas neste serviço. O esperado é que agências que dispõem de maior tempo para esta atividade consigam controlar melhor seus níveis de inadimplência e, como consequência, consigam atingir suas metas com maior facilidade.

Sobre o modelo *logit*, Cameron e Trivedi (2005) destacam que os valores estimados para os coeficientes não representam o efeito marginal dos regressores sobre a probabilidade de interesse, ou seja, o impacto de uma variação unitária de cada um dos primeiros sobre a segunda, tudo o mais constante. Entretanto, uma vez estimados, tais coeficientes são utilizados para o cálculo de tal efeito conforme a equação (6):

$$\frac{\partial E[Y|\mathbf{x}]}{\partial x_j} = F'(\mathbf{x}'\beta)\beta_j \quad (6)$$

Em que,  $F'(\mathbf{x}'\beta) = F(\mathbf{x}'\beta) / \partial x_j$ . A equação (6) é utilizada para variáveis explicativas contínuas. Como nesta última o efeito marginal não é constante, variando à medida que são alterados os valores dos regressores, Greene (2008) sugere utilizar na equação (6) os valores médios das variáveis explicativas, obtendo-se cada efeito marginal no ponto médio da amostra.

Para variáveis binárias, como *d*, conforme Greene (2008), o efeito marginal é calculado conforme a expressão (7):

$$\text{Efeito Marginal} = \text{Prob}[Y = 1|\bar{x}_d, d = 1] - \text{Prob}[Y = 1|\bar{x}_d, d = 0], \quad (7)$$

Em que,  $\bar{x}_d$  denota a média de todas as outras variáveis explicativas incluídas no modelo.

A expressão (7) mede o impacto na probabilidade de interesse de determinada característica qualitativa representada por uma *dummy* no ponto médio da amostra.

A estimativa do modelo *logit* é feita por meio do método da máxima verossimilhança, cujos detalhes podem ser encontrados em Greene (2008) e Cameron e Trivedi (2005).

### 3.2 Fonte de dados

Para a construção do modelo de determinantes da eficácia das agências no Programa Nossocrédito, foi utilizado questionário criado a partir de debate com a equipe de gestão.

A pesquisa tomou como base o ano de 2010, pelo fato deste ser o último ano completo de exercício do programa quando da realização da pesquisa.

Como o quadro de funcionários sofre modificações em períodos muito curtos, optou-se por utilizar variáveis que estivessem relacionadas às agências. Outro argumento para tal escolha foi o interesse em verificar se existem indícios de relação direta entre incentivos dados pela gestão do programa à agência e aumento da produção desta última. Sendo assim, neste ponto somente os coordenadores das agências responderam pelas informações prestadas em relação às agências. Os agentes de crédito também responderam a um questionário. Entretanto, como já mencionado anteriormente, existe grande rotatividade no quadro de colaboradores do programa, o que geraria dificuldade em relacionar o perfil dos agentes com o desempenho das agências. Assim, o estudo se propõe em analisar o desempenho das agências e não dos agentes, pois as primeiras é que são premiadas.

Em um primeiro momento, todos os agentes de crédito foram comunicados sobre a pesquisa, via *e-mail* e telefone – sobre os objetivos do estudo a ser realizado. Posteriormente, foram aplicados questionários entre abril e junho de 2011, por meio de *e-mails* direcionados aos agentes de crédito e coordenadores das agências. O estudo seria realizado em todas as agências do estado do Espírito Santo, sendo ao todo 78. Entretanto, cinco não responderam ao questionário. Porém, diante do universo da pesquisa (78 agências e 119 agentes), uma amostra de 73 agências e 103 agentes mostra-se significativa.

#### 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados foram divididos em duas partes. Na primeira, serão descritas as características das agências do programa e, na segunda, serão analisados os determinantes do cumprimento por parte das agências das metas estabelecidas pela gestão do programa.

##### 4.1 O perfil das agências do Programa Nossocrédito

Nesta seção discutem-se as características das agências do programa levantadas a partir do questionário aplicado. Iniciando pela premiação das agências em termos de indicador geral de desempenho operacional, têm-se os dados da tabela 1.

TABELA 1  
**Premiação das agências por categoria em termos de indicador geral de desempenho operacional – Programa Nossocrédito/ES (2009-2010)**

| Agências | 2009               |     | 2010               |     |
|----------|--------------------|-----|--------------------|-----|
|          | Número de agências | (%) | Número de agências | (%) |
| Ouro     | 24                 | 31  | 27                 | 35  |
| Prata    | 5                  | 6   | 5                  | 6   |
| Bronze   | 16                 | 21  | 11                 | 14  |

Fonte: Bandes (2011a, 2011b).

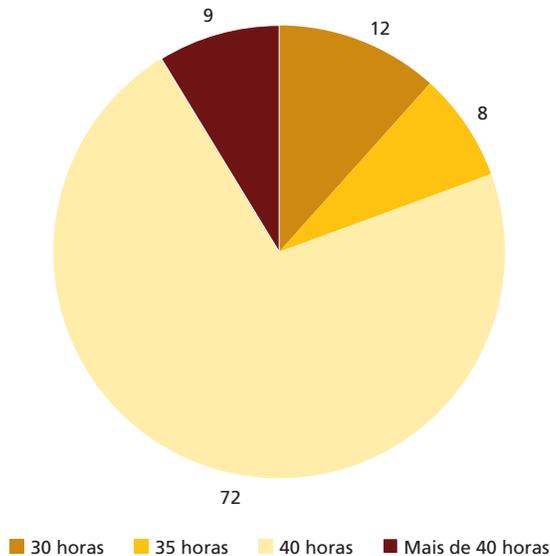
Observa-se que, de maneira geral, a eficácia das agências em termos de cumprimento das metas diminuiu para os anos considerados, uma vez que a porcentagem daquelas classificadas em alguma categoria caiu de 58% em 2009 para 55% em 2010. Tal resultado deveu-se ao fato de que, embora a proporção de agências ouro tenha aumentado em 4 pontos percentuais (p.p.), aquelas classificadas como bronze apresentaram redução de 7 p.p. O referido panorama fornece um primeiro indício de que a gestão do programa deve buscar ações no sentido de aumentar a eficácia operacional de suas agências, das quais 42% em 2009 e 45% em 2010 não conseguiram classificação em nenhuma das categorias de premiação.

No que se refere à jornada de trabalho nas agências (gráfico 1), observa-se que a maioria (72%) dos agentes de crédito trabalha com jornada de 40 horas.

GRÁFICO 1

**Jornada de trabalho dos agentes de crédito – Programa Nossocrédito/ES (2011)**

(Em %)



Fonte: dados da pesquisa.

O salário médio dos agentes de crédito (gráfico 2) é de aproximadamente R\$ 900,00. O maior salário dos agentes de crédito é de R\$ 1.653,00, e o menor é de R\$ 545,00. Há grande discrepância entre os níveis salariais, mas, ao analisar a distribuição das remunerações, observa-se que 30% dos agentes recebem entre R\$ 800,00 e R\$ 999,00, e 35% recebem menos que R\$ 800,00.

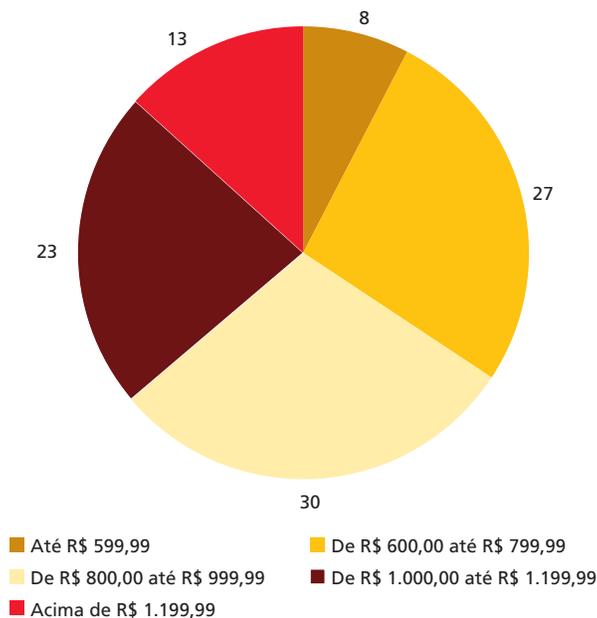
Quanto à realização de eventos de capacitação dos clientes, verifica-se que 65% das agências realizaram evento, enquanto apenas 35% não. Também foi

observada a participação da prefeitura na gestão da agência. Para isto, verificou-se a realização mensal de reunião com os agentes de crédito ou cobrança de desempenho, sendo que a maioria das prefeituras (65%) não realiza tal atividade.

GRÁFICO 2

**Faixa salarial dos agentes de crédito – Programa Nossocrédito/ES (2011)**

(Em %)



Fonte: dados da pesquisa.

Procurou-se levantar também a existência de uma forma de transporte disponível para o agente. Neste sentido, 58% das agências contam com veículo para atendimento aos clientes ao menos uma vez por semana, enquanto 42% não dispõem. Quanto aos sistemas de informação, praticamente todas as agências (99%) possuem internet. Como todos os relatórios do programa são entregues por este meio, a internet é essencial para o trabalho das agências.

Dado a pouca disponibilidade de tempo ou a inexistência de veículo, o telefone pode ser importante instrumento para a cobrança dos clientes inadimplentes pelas agências. Como observado na pesquisa, 92% das agências possuem esse instrumento, enquanto 8% não.

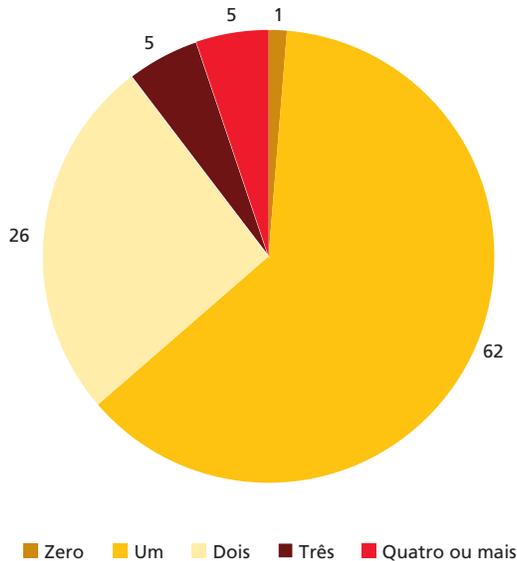
Ainda no que diz respeito à estrutura das agências, está o número de computadores disponibilizados aos agentes. Este número é diretamente relacionado à quantidade de agentes de crédito de cada agência. Sugere-se que, ao estruturar a agência, seja disponibilizado um computador para cada agente. Pelo gráfico 3,

observa-se que mais de 60% das agências possui um computador, o que sugere que existem agências que possuem apenas um computador para mais de um agente. Outro ponto que chama a atenção é que 1% das agências não tem computador disponível em tempo integral para a digitação dos processos, o que pode comprometer o trabalho do agente de crédito.

GRÁFICO 3

**Número de computadores disponibilizados – Programa Nossocrédito/ES (2011)**

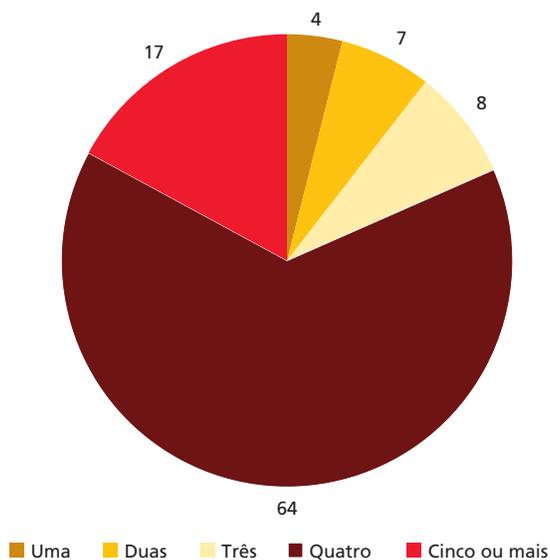
(Em %)



Fonte: dados da pesquisa.

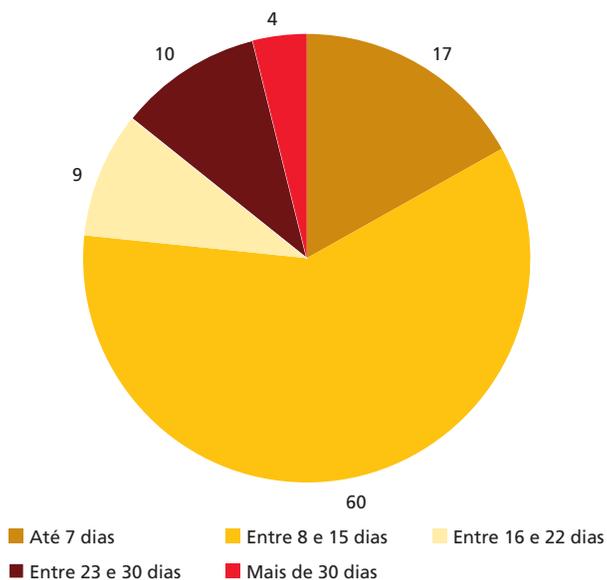
Um ponto determinante para o bom desempenho de uma agência é a menor periodicidade entre a solicitação do crédito e sua liberação. Para que o processo seja mais ágil, torna-se necessário uma periodicidade menor entre as reuniões do comitê de crédito. Existem clientes que precisam de recurso a curto prazo (principalmente os relacionados a capital de giro) e acabam por desistir de tomar o crédito via Nossocrédito caso o prazo de liberação seja maior. O gráfico 4 mostra a distribuição das reuniões de comitê por agência. Há um maior número de agências realizando ao menos quatro reuniões por mês (mais de 80%). Por sua vez, 4% contam com apenas uma reunião por mês. Destaca-se que quanto maior o número de reuniões menor tende a ser o tempo médio para liberação dos créditos no programa. Sobre este aspecto, observa-se pelo gráfico 5 que este tempo está entre oito e quinze dias para a maioria das agências (60%). Somente 17% destas levam menos de sete dias para liberar o crédito para os tomadores. Destaque negativo para 14% das agências, que levam 23 dias ou mais para liberar o crédito.

**GRÁFICO 4**  
**Número mensal de reuniões do comitê de crédito – Programa Nossocrédito/ES (2011)**  
(Em %)



Fonte: dados da pesquisa.

**GRÁFICO 5**  
**Tempo de contratação do crédito – Programa Nossocrédito/ES (2011)**  
(Em %)



Fonte: dados da pesquisa.

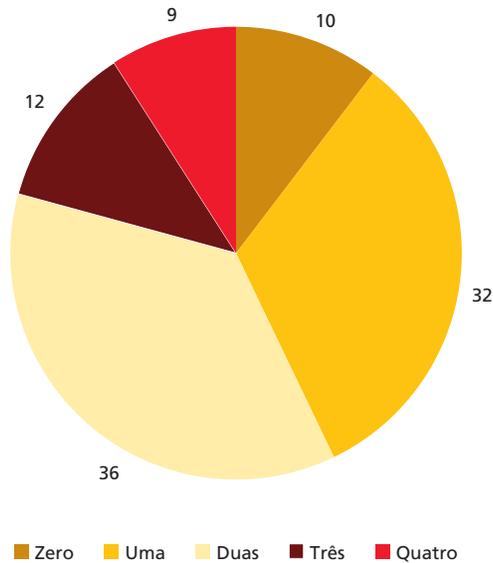
Foi levantado também o número de visitas do assistente técnico às agências (gráfico 6). Observa-se que 68% das agências recebem de uma a duas visitas por mês.

Em relação às campanhas de divulgação, as quais podem ser importantes para a popularização do programa nos municípios, observou-se que 74% das agências realizam esse trabalho, enquanto 26% não.

GRÁFICO 6

**Número de visitas do assistente técnico as agências do programa – Programa Nossocrédito/ES (2011)**

(Em %)



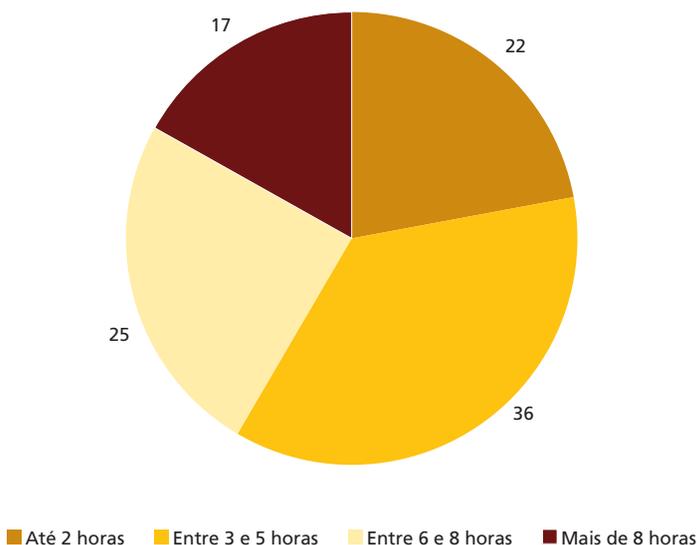
Fonte: dados da pesquisa.

Por fim, a última questão levantada foi com relação ao tempo semanalmente destinado à cobrança dos clientes inadimplentes (gráfico 7). Os resultados foram bem distribuídos entre as categorias. A maior parte das agências (36%) destina entre 3 e 5 horas semanais à cobrança dos clientes inadimplentes. Por sua vez, mais de 40% das agências destinam praticamente um dia de trabalho por semana para as cobranças.

GRÁFICO 7

**Tempo reservado por semana à cobrança dos clientes inadimplentes – Programa Nossocrédito/ES (2011)**

(Em %)



Fonte: dados da pesquisa.

**4.2 Os determinantes da eficácia das agências do Programa Nossocrédito**

Conforme indicado na metodologia, foram estimados os determinantes da eficácia das agências no cumprimento de 100% das metas estabelecidas pelo programa, por meio do modelo de regressão logística, cujos resultados são apresentados na tabela 2. Estes últimos foram obtidos por meio do programa Stata 11.

O modelo apresentou seis variáveis significativas: agências autorizadas a operar outras linhas, jornada de trabalho, linha telefônica disponível para a agência, visitas do assistente técnico, campanha de divulgação do programa e tempo disponibilizado pela agência para a cobrança dos clientes inadimplentes.

TABELA 2

**Resultados do modelo utilizado para estudo dos determinantes das metas no Programa Nossocrédito/ES (2010)**

| Variáveis               | Coefficientes          | Significância | Efeito marginal (dy/dx) |
|-------------------------|------------------------|---------------|-------------------------|
| Agências liberadas      | 2,130816 <sup>1</sup>  | 0,007         | 0,4539661               |
| Jornada de trabalho     | 0,2492495 <sup>3</sup> | 0,066         | 0,0488586               |
| Salário médio           | 0,0015072              | 0,316         | -                       |
| Realizou evento         | 1,247157               | 0,11          | -                       |
| Relatório de desempenho | 1,047383               | 0,235         | -                       |

(Continua)

(Continuação)

| Variáveis                         | Coefficientes          | Significância | Efeito marginal (dy/dx) |
|-----------------------------------|------------------------|---------------|-------------------------|
| Veículo                           | 0,3882791              | 0,667         | -                       |
| Telefone                          | -4,450319 <sup>1</sup> | 0,009         | -0,753723               |
| Relação com o comitê              | -2,464259              | 0,147         | -                       |
| Tempo de contratação              | 0,0203296              | 0,691         | -                       |
| Assistente técnico                | 0,6969879 <sup>3</sup> | 0,079         | 0,1366255               |
| Divulgação                        | -2,324121 <sup>2</sup> | 0,022         | -0,49602                |
| Tempo de cobrança                 | 0,1753654 <sup>3</sup> | 0,096         | 0,0343756               |
| Constante                         | -8,434223              | 0,139         | -                       |
| Teste da razão de verossimilhança | 36,97                  | Significância | 0,0002                  |

Fonte: resultados da pesquisa.

Notas: <sup>1</sup> significativo a 1%.<sup>2</sup> Significativo a 5%.<sup>3</sup> Significativo a 10%.

Observando a estatística conjunta do modelo, pelo teste da razão de verossimilhança – cujo objetivo é testar se o conjunto dos coeficientes angulares são iguais a 0, sendo esta a hipótese nula do teste –, verifica-se que este é significativo ao nível de 1%. Portanto, tem-se que, conjuntamente, os coeficientes são importantes para explicar a probabilidade das agências atingirem a meta ouro.

Quanto aos valores previstos pelo modelo, apurou-se que 87,67% das observações foram classificadas corretamente. Para valores iguais a 1, o modelo acertou em 77,78% das observações e para valores iguais a 0, em 93,48%. A classificação correta ocorreu quando a agência havia atingido a meta e tal fato foi previsto pelo modelo, ou quando ela não havia atingido a meta e o modelo a classificou como tal.<sup>10</sup>

Como a interpretação da magnitude dos coeficientes no modelo *logit* não é relevante, utiliza-se o efeito marginal sobre a probabilidade de uma agência ser considerada eficaz conforme descrito na metodologia.

Iniciando pela variável agências liberadas, verifica-se que esta apresentou sinal positivo, como esperado, indicando que as agências cumpridoras de 100% das metas em 2009 – e que por isso estavam autorizadas a operar outras linhas de crédito em 2010 – apresentaram maior chance de atingirem as metas em 2010. O resultado do efeito marginal demonstra que agências que já estejam operando outras linhas de crédito tendem a possuir probabilidade maior de cumprirem as metas quando comparadas com as que não o fazem em 45,4 p.p. O resultado encontrado nesta variável demonstra que a medida adotada pelo programa através de incentivos para melhoria de desempenho das agências vem produzindo os efeitos esperados.

10. O modelo classifica uma agência como eficaz quando a probabilidade estimada para tal caso – cumprir 100% das metas (agência ouro) – for superior a 50%.

O mecanismo indutor para o alcance dessa meta é a premiação realizada no final do ano de exercício do programa e o aumento da remuneração dos agentes de crédito por operar outras linhas de crédito. Em relação a este último aspecto, tem-se que tais linhas de crédito remuneram o agente pelo valor de cada projeto aprovado no Bandes. No entanto, para que os agentes continuem a operar essas linhas, eles devem atingir sucessivamente as metas estipuladas, pois, no momento que deixam de realizá-las, não recebem mais este tipo de autorização, já que as agências são descredenciadas. Cabe ressaltar que, ao atingir as metas, as agências recebem autorização, mas nem todos os agentes da agência podem operar estas novas linhas. Para fazê-lo, estes precisam desenvolver bons levantamentos de crédito, ou seja, os levantamentos socioeconômicos realizados no Programa Nossocrédito devem estar estruturados e escritos adequadamente.

Essa relação entre agência (agentes de crédito) e gestão do programa pode apontar uma relação agente-principal, em que o principal é o contratante que determina o que deve ser feito em seu nome. Por sua vez, o agente é o executor contratado pelo principal. O modelo agente-principal assume que os agentes são motivados por um autointeresse racional. A questão central é como o principal consegue gerenciar o autointeresse do agente fazendo com que este faça as tarefas em seu nome. Para que isto ocorra, o principal deve criar mecanismos de incentivo e, como descrito anteriormente, este mecanismo no Programa Nossocrédito consiste em premiar as agências que alcançam as metas, permitindo, consequentemente, que os agentes de crédito destas possam operar outras linhas de crédito a fim de melhorar sua remuneração.

Passando para a variável jornada de trabalho, teve-se que esta apresentou sinal positivo, como esperado, pois agências nas quais esta última é maior apresentaram chances mais elevadas de alcançar as metas. Isto porque indivíduos que dispõem de mais tempo para desempenhar suas atividades tendem a produzir mais. O efeito marginal mostra que o aumento em uma hora na jornada de trabalho eleva as chances da agência atingir a meta em 4,89 p.p.

Para a variável telefone, o sinal mostrou-se contrário ao esperado. Como discutido na metodologia, a tendência é que, se há telefone na agência, o combate à inadimplência é mais efetivo e maior é a chance de cumprimento das metas de qualidade do crédito. Entretanto, o sinal mostrou-se negativo. O efeito marginal indica que uma agência que possui linha telefônica tem probabilidade 75,37 p.p. menor de atingir as metas estabelecidas. Este resultado, de modo mais intuitivo, pode ser explicado pelo mau uso da linha telefônica, ou seja, a utilização desta para outros fins que não a cobrança junto aos clientes, ou até mesmo pela possibilidade do telefonema não gerar impacto como seria desejado. Desta maneira, uma sugestão para investigar mais aprofundadamente esta variável

seria coletar junto às prefeituras municipais os gastos de cada agência e registros de ligações, a fim de verificar possíveis abusos no uso desta ferramenta ou se esta realmente não gera os benefícios esperados.

O número de visitas do assistente técnico também apresentou sinal positivo, como esperado. Esta variável indica que se o assistente técnico da agência se faz mais presente dando o suporte necessário, mais produtivos são a agência e o trabalho dos agentes. O assistente colabora com a agência na cobrança aos inadimplentes, na captação de clientes e na relação entre agência e prefeitura. O efeito marginal desta variável indica que uma visita a mais realizada no mês eleva a probabilidade de alcance das metas pela agência em 13,66 p.p. Com base nas informações disponibilizadas pelo questionário, é possível observar quais agências recebem menor número de visitas e direcionar as atividades dos assistentes a estas unidades. Desta maneira, pode-se uniformizar o trabalho destes últimos e, provavelmente, melhorar o desempenho das agências ineficazes, sendo que há espaço para melhoria neste aspecto, já que, conforme gráfico 6 discutido na seção anterior, 42% das agências recebem nenhuma ou uma visita por mês.

A variável divulgação apresentou sinal oposto ao esperado. Acreditava-se que agências que tivessem tal trabalho teriam mais chances de atingir a meta. Entretanto, o sinal negativo mostra que aquelas que fazem divulgação têm probabilidade 49,6 p.p. menor de atingirem a meta quando comparadas àquelas que não fazem, a despeito do fato de 74% das agências amostradas fazerem tal atividade, conforme visto na seção anterior. Uma possível explicação para este resultado pode estar associada ao fato de que as agências que têm feito divulgação estejam enfrentando problema de focalização dos clientes. Neste sentido, é possível que esteja havendo desperdício de tempo e esforço atingindo clientes que não estejam enquadrados no perfil do programa. Desta forma, cabe ao assistente técnico trabalhar junto à agência, prefeitura e outras intuições para encontrar meios de divulgação mais adequados no município, visando alcançar de maneira mais eficiente o público-alvo do programa.

A última variável significativa no modelo foi o tempo semanal disponibilizado pela agência na cobrança de clientes inadimplentes. O resultado demonstra que o impacto desta variável sobre a probabilidade de obtenção da meta é positivo, conforme esperado. O efeito marginal indica que 1 hora a mais disponibilizada de tempo para cobrança tem efeito positivo de 3,44 p.p. no alcance da meta estipulada. A comprovação deste resultado pode incentivar a criação de uma rotina de cobrança para as agências. Pode-se criar mecanismo no qual a agência disponha de tempo mínimo para a cobrança de cada cliente inadimplente.

Quanto às variáveis salário médio, realização de evento, relatório de desempenho, veículo, relação com o comitê e tempo de contratação, estas foram não significativas. Todavia, discutem-se a seguir os possíveis motivos dos resultados destas variáveis.

Em relação à variável salário médio, a sua não significância pode estar associada ao fato de que o mecanismo de incentivo no cumprimento das metas se dá via liberação de outras linhas de crédito para as agências ou, conforme captado pela variável agência liberada. Neste sentido, os agentes que cumprem as metas são recompensados mediante incentivos financeiros. Desta forma, de acordo com a dinâmica da gestão do programa, os agentes procuram cumprir as metas buscando maiores ganhos financeiros e não o contrário. Assim, ter maior remuneração na carteira de trabalho não significa maior chance de alcançar as metas.

A variável realização de evento de capacitação dos clientes, apesar de não significativa ao nível de 10%, mostrou significância bem próxima (11%). Assim, não se pode descartar que esta variável possa influenciar de alguma maneira a obtenção da meta. Os eventos de capacitação estão relacionados principalmente ao controle da inadimplência, via qualidade do crédito. Clientes mais capacitados tendem a gerenciar melhor seus negócios e terem menores chances de se tornarem inadimplentes. É provável que agências que possuam clientes em suas carteiras com melhores níveis de gestão tendam a apresentar menos problemas de inadimplência. Neste sentido, deve-se, portanto, fortalecer as parcerias a nível municipal, principalmente com o envolvimento do Sebrae, de forma a aumentar e melhorar tais eventos no sentido de possibilitar maior qualificação dos clientes.

Por sua vez, o relatório de desempenho demonstra que, mesmo que a prefeitura não esteja empenhada em supervisionar e oferecer suporte a agência, os agentes de crédito têm conseguido atingir seus objetivos de produção de crédito. Parte deste resultado pode ser explicado pelos incentivos dados pelo programa, os quais, independentemente da fiscalização, estimulam os agentes de crédito a atingirem as metas do programa visando obter maior remuneração e operando outras linhas de crédito.

A variável veículo mostrou-se não significativa, contrariando o esperado, ou seja, de que possuir tal ferramenta colaborasse em grande medida com o trabalho do agente. Entretanto tal resultado pode estar relacionado ao fato de o número de atendimentos realizados em regiões mais distantes do município não estar impactando significativamente o cumprimento das metas das agências.

A variável relação com o comitê se mostrou não significativa. Os agentes foram perguntados se tal relação era satisfatória ou insatisfatória, sendo que a maioria respondeu a primeira situação. Desta forma, tal variável, de caráter bastante subjetivo, não apresentou impacto significativo para o alcance das metas estipuladas pela gestão do programa para as agências. Isto pode indicar que esta relação não foi satisfatória no sentido de captar a dinâmica do processo de aprovação de crédito das agências pelo comitê de crédito.

Por fim, o tempo de contratação também se mostrou não significativo, o que talvez esteja indicando que clientes com solicitação de crédito aprovada não tendam a desistir de tomá-lo, independentemente do tempo necessário para a sua liberação. Tal comportamento em parte explica-se pelas facilidades e benefícios concedidos pelo programa em comparação ao sistema tradicional de crédito.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A avaliação de políticas públicas e programas sociais tem ganhado grande relevância no debate social. Tal discussão tem gerado uma série de estudos que visam mensurar a eficiência, a eficácia e os impactos destes dispositivos. No entanto, antes mesmo de se mostrarem efetivos, os programas devem apresentar eficácia operacional.

Dessa forma, o presente trabalho realizou análise de processo do Programa Nossocrédito no estado do Espírito Santo, avaliando os determinantes da eficácia operacional das agências cadastradas no referido programa. Foram consideradas eficazes aquelas agências que atingiram 100% das metas de quantidade e qualidade de crédito estipuladas anualmente pela gestão do programa.

Os resultados encontrados fornecem subsídios para que a gestão do programa melhore seu desempenho. A variável suporte do assistente técnico às agências mostrou-se importante para o trabalho dos agentes de crédito, já que aquelas com maior número de visitas apresentaram mais chances de atingir as metas estipuladas. Neste sentido, a gestão do programa deve intensificar tal suporte de forma a permitir que as agências aumentem sua produtividade e, conseqüentemente, o atendimento ao público-alvo.

Já variáveis como disponibilidade de linha telefônica e de campanha de divulgação mostraram resultados contrários ao esperado. Tais resultados trazem indícios, respectivamente, de mau uso do telefone e de problemas na focalização do trabalho de divulgação dos agentes, devendo, portanto, serem alvo de atenção para a gestão do programa.

Os resultados também trazem algumas comprovações. Agências que trabalham em jornadas de trabalho maiores e disponibilizam mais tempo para a cobrança dos clientes inadimplentes tendem a conseguir atingir sua meta com maior facilidade. Em relação a este aspecto, sugere-se que a gestão do programa crie uma rotina padrão de cobrança aos clientes inadimplentes, pois, como verificado, mais tempo disponibilizado à cobrança implica em maior chance de eficácia operacional das agências. Destaca-se, ainda, que quando as agências atingiram suas metas em anos anteriores, recebendo da gestão do programa a permissão para atuar em novas linhas, apresentaram maiores chances de atingir suas metas em anos posteriores. Desta forma, mesmo com a limitação temporal de apenas dois anos, tal comportamento é um indício de que o mecanismo de incentivo adotado

pela gestão do programa para melhorar a remuneração e produção dos agentes de crédito surte efeito positivo no contexto da relação agente-principal.

Com base nesses resultados, é possível que a gestão do programa direcione o trabalho das agências para uma maior produtividade, ou seja, a ampliação do acesso ao crédito para os microempreendedores de forma a atender ao objetivo principal do programa, que é a inclusão econômica e social dos seus assistidos.

O trabalho limitou-se a analisar informações relevantes das agências do programa, excluindo dados sobre o perfil dos agentes de crédito. Como o objetivo do trabalho foi o de analisar os determinantes do desempenho das agências, somente foram levadas em consideração informações relacionadas diretamente a estas. Provavelmente, o desempenho das agências deve sofrer influência de variáveis relacionadas ao perfil dos agentes, mas mensurá-las traria grande dificuldade à pesquisa. O principal motivo para isto, como já mencionado, é que há certa rotatividade dos agentes de crédito no cargo, dificultando a mensuração e tabulação desses dados para um ano de exercício completo. Pressupõe-se que informações relacionadas ao perfil dos agentes estejam inseridas no termo de erro do modelo utilizado. Esta limitação pode tornar-se fonte para nova pesquisa, adequando uma metodologia específica ao estudo do impacto do perfil do agente de crédito na eficácia do programa. Ademais, espera-se, ainda, que este estudo possa motivar outros trabalhos de avaliação de políticas e programas públicos no estado do Espírito Santo, algo incipiente até então.

## REFERÊNCIAS

ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. Em direção às melhores práticas de avaliação. **RSP**, ano 51, n. 4, p. 5-59, out./dez. 2000. Disponível em: <<http://goo.gl/yQ2KnI>>.

ARRETCHE, M. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista brasileira de ciências sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 7-9, fev. 2003. Disponível em: <<http://goo.gl/qRSvJt>>.

BANDES – BANCO DE DESENVOLVIMENTO DO ESPÍRITO SANTO. **Programa estadual de microcrédito**: uma ferramenta de inclusão social e de desenvolvimento local e regional. Vitória, 2003.

\_\_\_\_\_. **Programa Nossocrédito**. Disponível em: <<http://goo.gl/WU1eHc>>. Acesso em: 7 de out. de 2010.

\_\_\_\_\_. **Sistema de gestão do microcrédito**: indicadores do Programa Nossocrédito, 2009, 2010 e 2011. Vitória, 2011a.

\_\_\_\_\_. **Relatório de desempenho do Programa Nossocrédito**: julho de 2011. Vitória, 2011b.

BARONE, F. M. *et al.* **Introdução ao microcrédito**. Brasília: Conselho da Comunidade Solidária, 2002. Disponível em: <<http://goo.gl/KP7rIV>>.

BERNARDONI, D. L.; SOUZA, M. C.; PEIXE, B. C. S. Fortalecimento da função avaliação de políticas públicas: estudo de caso do processo de avaliação da política de emprego e renda da secretaria de estado do trabalho, emprego e promoção social do Paraná. *In*: PEIXE, B. C. S. *et al.* (Orgs.) **Gestão de políticas públicas no Paraná**: coletânea de estudos. Curitiba: Progressiva, v. 1, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/JzAt1i>>.

BISSOLI, A. C. (Coord.). **Programa de formação de agentes de crédito – PROFAC**. Vitória, 2006

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005. Institui o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/3yxqOE>>.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Indicadores de programas**: guia metodológico. Brasília: MP, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/jpJbCn>>.

CALMON, K. M. N. Avaliação de programas e a dinâmica da aprendizagem organizacional. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, n. 19, jun. 1999. Disponível em: <<http://goo.gl/5vM8a6>>.

CAMERON, A. C.; TRIVEDI, P. K. **Microeconometrics**: methods and applications. New York: Cambridge University Press, 2005.

CARDOSO, L. C.; FAÇANHA, L. O.; MARINHO, A. **Avaliação de programas sociais (PNAE, PLANFOR, PROGER)**: eficiência relativa e esquemas de incentivo. Rio de Janeiro: Ipea, jan. 2002. (Texto para discussão, n. 859). Disponível em: <<http://goo.gl/DZPkyE>>.

CASTRO, M. H. G. Avaliação de políticas e programas sociais. **Cadernos de pesquisa**, Campinas, n. 12, 1989. Disponível em: <<http://goo.gl/7bHhRv>>.

COHEN, E.; MARTÍNEZ, R. **Manual de formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales**. Santiago do Chile: Cepal/División de Desarrollo Social. Disponível em: <<http://goo.gl/nD8eoK>>.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-992, set./out. 2003. Disponível em: <<http://goo.gl/yOMSB6>>.

COTTA, T. C. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto. **Revista do serviço público**, ano 49, n. 2, p. 103-124, abr./jun. 1998. Disponível em: <<http://goo.gl/7MTKkt>>.

DORNELAS, J. C. A. **Empreendedorismo na prática**: mitos e verdades do empreendedor de sucesso. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica, **Análise & conjuntura**, Belo Horizonte, v. 3, n. 1, p. 107-127, set./dez. 1986. Disponível em: <<http://goo.gl/jPMWwA>>.

GOLDEBERG, N. Measuring the impact of microfinance: taking stock of what we know. Washington: Grameen Foundation USA, Dec. 2005. (Grameen Foundation USA Publication Series). Disponível em: <<http://goo.gl/MjnkIh>>.

GREENE, W. H. **Econometric analysis**. New Jersey: Prentice Hall, 2008.

JANNUZZI, P. M. Monitoramento analítico como ferramenta para aprimoramento da gestão de programas sociais. **Revista brasileira de monitoramento e avaliação**, n. 1, p. 38-67, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/MA1BFa>>.

MARTES, A. C. B. *et al.* **Modelo de avaliação de programas sociais prioritários**. Relatório final. Programa de apoio à gestão social no Brasil. Campinas: NEPP/ UNICAMP, jul. 1999. Disponível em: <<http://goo.gl/MR1s6F>>.

MEHEDFF, C. G. Trabalho, renda e participação social: questões básicas para a atuação de conselheiros e técnicos municipais. **Projeto Milenium**, Rio de Janeiro, 24 maio 2002. Disponível em: <<http://goo.gl/wuVNO0>>.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo**. New York: PNUD, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/Va0OGY>>.

PEREIRA, R. O. **Avaliação de instituições microfinanceiras no Brasil**: uma aplicação dos modelos DEA (Análise Envoltória de Dados). 2002. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002.

PINTO, A. M. R. O fetichismo da avaliação. **Análise & conjuntura**, Belo Horizonte, v. 1, n. 2, p. 73-92, maio/ago. 1986. Disponível em: <<http://goo.gl/h1lg4e>>.

ROSSI, P., FREEMAN, H. **Evaluation**: a systematic approach. 5<sup>nd</sup> ed. Newbury Park: Sage, 1993.

SEBRAE – SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Anuário do trabalho na micro e pequena empresa**: 2009. 3. ed. São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/LnkZ8r>>.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/0uo5d>>.

TREVISAN, A. P.; BELLEN, H. M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 529-550, maio/jun. 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/aGC78h>>.

WHOLEY, J. S.; HATRY, H. P.; NEWCOMER, K. E. (Eds.). **Handbook of practical program evaluation**. 3<sup>nd</sup> ed. San Francisco: John Wiley & Sons, 2010.

WOLLMANN, H. Policy evaluation and evaluation research. *In*: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. (Orgs.). **Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods**. 1<sup>nd</sup> ed. Boca Raton: CRC Press/Taylor & Francis Group, 2007. p. 393-402.