Desenho institucional e custos de transação: um estudo sobre a reestruturação do Programa Banco Social no Paraná

Maria Inês Prevedello
Secretaria de Infraestrutura e Logística do Estado do Paraná
Huáscar Fialho Pessali
Universidade Federal do Paraná
Felipe Almeida
Universidade Federal do Pampa

O Programa Banco Social de microcrédito, iniciado em 2001 pelo governo do estado do Paraná em 2001, foi constituído a partir de um arranjo institucional complexo dentro do setor público estadual. Seu desenho original foi reformulado em várias oportunidades de modo a lidar com dificuldades operacionais e com vistas a seu autofinanciamento. Este trabalho estuda a reformulação de sua estrutura inicial sob a ótica dos custos de transação, analisando a natureza e o impacto das mudanças com relação aos problemas específicos de assimetria de informação, oportunismo e racionalidade limitada. Percebem-se, por fim, as dificuldades do Programa em executar uma função de cunho social diante de uma lógica mais comercial a orientar sua continuidade operacional.

Palavras-chave: agências públicas; microcrédito; desenho institucional; custos de transação; gestão pública.

Diseño institucional y costos de transacción: un estudio sobre la reestructuración del programa Banco Social en Paraná
El programa Banco Social de microcréditos, que se inició en 2001 por el gobierno del estado de Paraná, fue construido a partir de un complejo arreglo institucional en el sector público. Su diseño institucional original ha sido cambiado en varias ocasiones con el fin de hacer frente a dificultades operativas y con el fin de autofinanciarse. Este trabajo estudia la reformulación de su diseño original desde la perspectiva de los costos de transacción - la naturaleza y el impacto de los cambios en relación con los problemas específicos de la asimetría de información, la racionalidad limitada y el oportunismo. Está claro, por último, las dificultades de ejecutar un programa en una función social en una lógica más comercial para orientar su funcionamiento continuado.

Palabras clave: organismos públicos; microcréditos; diseño institucional; costos de transacción; gestión pública.

Institutional design and transaction costs; restructuring the Banco Social program in Paraná
The microcredit program Banco Social, created by the Paraná State government, started operating in 2001 as a complex institutional arrangement involving many public agencies. Its original institutio-

Artigo recebido em 27 jan. 2012 e aceito em 14 nov. 2012.

nal design has been modified in several attempts to deal with operational obstacles and to make the program self-financing. This essay studies its main modifications under the lenses of transaction cost economics, examining their nature and impact with regard to information asymmetry, opportunism, and bounded rationality. It becomes noticeable that the Program strained somehow to harmonize its social aim and the imperatives of self-funding.

Key words: state agencies; microcredit; institutional design; transaction costs; governance.

1. Introdução

A fim de fomentar a geração de trabalho e renda, o governo do estado do Paraná implantou em 2001 o programa Banco Social de microcrédito. Seu objetivo principal era viabilizar o crédito e o apoio técnico a micro e pequenos empreendimentos. O Programa foi resultado de um trabalho conjunto entre a Agência de Fomento do Paraná S.A. (entidade vinculada à Secretaria Estadual da Fazenda), a Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social, as prefeituras municipais e o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Paraná (Sebrae-PR). Assim, em março daquele ano foi firmado convênio de cooperação técnica e aporte de recursos financeiros entre as organizações envolvidas e deu-se início à implantação das primeiras unidades do Programa no Paraná. Após seis anos de funcionamento, o Banco Social atingiu 86% dos municípios paranaenses e liberou R$ 110 milhões em mais de 32 mil operações de crédito.

Já a partir de seu segundo ano de funcionamento, porém, o Banco Social se deparou com circunstâncias funcionais e operacionais que podem ser identificadas na literatura econômica com problemas descritos pela economia dos custos de transação. No intuito de superar tais problemas, o desenho institucional original do Programa foi alterado de modo a reduzir atritos em diferentes níveis transacionais. A proposta do presente estudo é analisar as mudanças no desenho institucional do Banco Social sob a ótica dos custos de transação, salientando sua aplicabilidade ao caso.

Ressalte-se que tal abordagem tem sido aplicada com frequência a fenômenos envolvendo arranjos institucionais privados, mas não à organização do estado e de suas políticas. Como custos transacionais não se limitam à esfera da organização privada e custos em geral são uma preocupação de gestores públicos e cidadãos, faz-se relevante entender como as variáveis envolvidas se manifestam na operação do setor público. A lógica de redução dos custos de transação que presumidamente orienta a eficiência comparativa dos desenhos de governança pode ter efeitos diferentes quando aplicada num ambiente institucional em que as recompensas monetárias são mais obtusas que numa decisão de integração vertical sob a ótica empresarial. É nesse campo, portanto, que se pretende enveredar, explorando empiricamente o encaixe da teoria e suas possíveis limitações. Em decorrência, outros aspectos potencialmente relevantes à mudança, como os enfatizados por abordagens de ciclos políticos

ou de gerencialismo (Gelinski e Seibel, 2008), são considerados apenas em seu efeito sobre os elementos dos custos de transação.

Para tanto, o artigo está estruturado da seguinte forma: na próxima seção alguns conceitos e relações delineados pela economia dos custos de transação são apresentados de modo a situar teoricamente o estudo. A seção três faz um breve histórico da criação do Banco Social, evidenciando alguns elementos de seu desenho institucional. A seção quatro apresenta a formulação original do Banco Social, dando destaque ao papel de uma personagem importante para o Programa, o agente de crédito. Já ali são discutidas algumas relações entre elementos teóricos e empíricos. A seção cinco apresenta o redesenho institucional do Banco Social, analisando as mudanças feitas de acordo com a economia dos custos de transação. Por último são apresentados os comentários finais.

2. Economia dos custos de transação: noções relevantes ao caso

De acordo com Oliver Williamson (1996), um dos expoentes da economia dos custos de transação (ECT), os custos de transação podem ser responsáveis por decisões que determinam a organização econômica de uma indústria, os limites de uma firma e os mecanismos de governança de certa transação. Os custos de transação surgem na passagem de um bem ou serviço entre interfaces tecnologicamente distintas. São os custos incorridos em se localizar outro agente interessado na transação, em trocar informações que não se resumem a preços, e em descrever, inspecionar, monitorar, pesar ou medir os produtos e serviços envolvidos (Niehans, 1987). São também custos de transação os incorridos para elaborar e monitorar a execução de contratos — incluindo trocar, obter e manter documentos, informações e registros, e ter assistência legal para tudo isso —, posto que sua elaboração não garante que uma transação ocorra como se deseja.

Para a ECT, os custos de transação resultam tanto de fatores humanos quanto de aspectos circunstanciais às transações e aos sistemas econômicos. Os principais atributos humanos a impor custos às transações são a racionalidade limitada e o oportunismo (Williamson, 1985). O agente é racionalmente limitado por ter restrições: i) no conhecimento sobre fatos e relações causais; ii) em sua capacidade de interpretar e associar dados e informações; e iii) em suas habilidades para decidir e prever (Simon, 1957). Num ambiente complexo como o que envolve uma rede extensa de inter-relações pessoais ou organizacionais, a boa comunicação entre agentes racionalmente limitados pode encontrar grandes dificuldades. Ou seja, o aumento da complexidade de uma estrutura de governança pode levar a deseconomias de comunicação. Isto impõe custos à transação, e mecanismos funcionais de coordenação *ex post* dos agentes se fazem necessários para lidar com o problema.

O agente pode também ser oportunista, ou seja, pode agir de forma ardilosa na satisfação de seus próprios interesses. Numa transação, há sempre alguma margem potencial para que alguém incorra em "revelação incompleta ou distorcida de informações e (...) esforços calculados de enganar, distorcer, desorientar, ofuscar ou de algum modo confundir" (Willia-

mson, 1985:47-48). Isto pode se dar tanto *ex ante* (seleção adversa) quanto *ex post* (risco moral) à celebração do contrato que especifica a transação, principalmente em função do não conhecimento pleno entre as partes e da assimetria de informação entre as mesmas quando da execução do contrato (Akerlof, 1970). Como contratos são sempre incompletos e monitorar sua execução pode ser difícil e custoso, conter o oportunismo representa um desafio para as organizações. Assim, mecanismos de coleta prévia de informações a respeito dos envolvidos — custos *ex ante* de transação via *screening* (Spence, 1973,1974) e de governança *ex post* (Williamson, 1996) — são construídos para tentar amenizar os potenciais problemas.

Há fontes de custos de transação que são contingentes às transações. Entre elas a principal é o grau em que um ativo é específico à transação, ou seja, em que grau poderia ser realocado para usos alternativos sem perda de valor produtivo (Azevedo, 1997). Diversas são as razões que levam um ativo a ser específico: 1) suas propriedades físicas (moldes ou máquinas especiais); 2) sua localização, se estágios sucessivos da transação precisam estar próximos (economias em estoque, transporte ou conservação); 3) idiossincrasia do capital humano, obtida sobretudo com as competências desenvolvidas a partir da resolução dos problemas peculiares à transação; 4) serem dedicados (feitos sob encomenda ou exclusivos); e 5) serem de qualidade distinta ou ligados a padrões e marcas (Williamson, 1996). Maior especificidade pede maior proteção contratual, além de suscitar maior interesse na longevidade do contrato.

A princípio, menores custos de transação permitem que recursos sejam empregados não no meio (a ligação entre interfaces distintas), mas no fim (a produção do bem ou prestação do serviço). A questão da tecnologia social ou organizacional, portanto, se faz importante e os elementos de custos de transação são essenciais na decisão sobre o desenho institucional a se adotar para que certa transação seja realizada (Nelson e Sampat, 2001; Kittsteiner e Ockenfels, 2006; Pessali e Fernández, 2006), tanto no âmbito privado quanto público (Horn, 2002; Rocha, 2004; Williamson, 1999). Por isso é comum que se busquem desenhos institucionais capazes de reduzir o somatório de custos de transação e produção (North e Wallis, 1994).[1] Como se tentará mostrar mais à frente, esse parece ter sido um elemento importante na reformulação do programa Banco Social.

3. A criação do Banco Social

Em 1995 o governo do estado do Paraná começou a discutir a implementação de um programa estadual de microcrédito como forma de facilitar o acesso de micro e pequenos negócios ao financiamento. Com a estrutura operacional apresentada pelo estado e diante da presença de Conselhos do Trabalho em 93% de seus municípios, o Paraná foi um dos escolhidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para a implantação do programa BNDES-Trabalhador, que financiava capital de giro e investimento fixo para pequenos

[1] Muito embora não se possa garantir que esse será de fato o resultado (Ostrom 2005; Eggertsson, 2005).

negócios. Assim, a então Secretaria Estadual do Trabalho (Sert) iniciou negociações com o BNDES, Banestado, Secretaria Estadual da Criança e Assuntos da Família, Instituto Paraná de Desenvolvimento, Assembleia Legislativa Estadual e Conselho Estadual do Trabalho, visando a criação do Fundo Estadual de Investimentos em Crédito Produtivo Popular. O Fundo foi efetivamente criado pela Lei Estadual nº 12.202, de 1º de julho de 1998, mas foi em seguida inviabilizado pela Resolução nº 2.521, de 8 de julho de 1998, do Banco Central do Brasil (Bacen), que proibiu empréstimos para os estados por parte dos bancos públicos.

Diante de tal impasse, a Sert, o BNDES e o Conselho Estadual do Trabalho decidiram em dezembro de 1998 instituir uma ONG gestora dos recursos para assim continuar a estruturação do programa. A ONG funcionaria sob a coordenação da Sert, aproveitando suas ramificações já existentes no estado — as Agências e Postos do Trabalhador e os conselhos municipais do trabalho — para executá-lo.

Ao mesmo tempo, num esforço paralelo e complementar, a Secretaria Estadual da Criança e Assuntos da Família criou o programa "Crédito Feito Aqui Paraná". Este programa tinha uma linha especial de crédito gerenciada pela ONG Uniart voltada a difundir e promover o pequeno artesão e o artista popular.

Ao longo daquele período houve ainda outro evento importante. Em 1997, a partir do processo de privatização do Banestado, o governo do Paraná constituiu um sistema abrangente de fomento com a criação da Agência de Desenvolvimento do Paraná S.A. — Banco do Emprego (instituída em 19 de junho de 1997). Sua designação foi depois alterada para Agência de Fomento do Paraná S.A., através da Lei nº 12.419, de 13 de janeiro de 1999.

Todos aqueles programas caminhavam ainda de forma pouco integrada. No final de 1999, as equipes técnicas das Secretarias do Trabalho e da então Secretaria da Criança e Assuntos da Família (Secr) retomaram os estudos para a criação de um programa estadual de microcrédito num formato integrado. Naquele mesmo ano foi instituído o programa do governo federal "Brasil Empreendedor", envolvendo o Sebrae-PR, para capacitação de pequenos empreendedores. Isso demandou uma linha de crédito específica, fundada nos princípios do microcrédito solidário. Houve naquele âmbito, inclusive, a elaboração de um projeto de implantação de microcrédito orientado.

Em decorrência deste fato, a Sert, a Secr e o Sebrae passaram a constituir um grupo intersetorial de trabalho que integrou suas propostas em um documento único.[2] Assim, para respaldar o programa estadual de microcrédito, foi criada em 20 de abril de 2000 uma nova ONG denominada Organização de Crédito Popular do Paraná (OCPP), que passaria a gerir um fundo estadual de investimento em crédito produtivo popular. A OCPP foi constituída na forma de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, não tendo vinculação com o Sistema

[2] A partir de pesquisa nos Estatutos Sociais da Agência de Fomento e do Sebrae, e no regimento interno da SETP, é possível ver confluência e complementaridade de objetivos no que tange ao fomento do desenvolvimento socioeconômico sustentável com foco em micro e pequenos empreendimentos, mediante a oferta de crédito, o que ajuda a explicar seu envolvimento conjunto em tal projeto.

Financeiro Nacional (SFN) e não sujeita a estipulações usurárias. Assim, a OCPP poderia celebrar convênios com secretarias e órgãos do estado visando aproveitar sua estrutura operacional presente em quase todos os municípios e também acolher a participação das instâncias representativas da sociedade civil (conselhos municipais do trabalho), das prefeituras municipais e de outras entidades envolvidas ou colaboradoras. Possíveis fontes de recursos do programa estadual de microcrédito foram vislumbradas através do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), governo federal (FAT, BNDES), governo estadual (Agência de Fomento), Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), municípios participantes do programa e outros.

Com a efetiva constituição da Agência de Fomento do Paraná S.A., e sendo autorizada a funcionar pelo Banco Central em janeiro de 2000, foram integralizados para as operações de microcrédito recursos na ordem de 100 milhões de reais. Decidiu-se que o estado passaria a garantir os recursos financeiros próprios para o programa de microcrédito via Agência de Fomento. Assim, não haveria mais necessidade de captação de recursos externos e, portanto, da atuação da OCPP, que foi inativada.

Para efetivo funcionamento do Banco Social, foi firmado em março de 2001 um convênio para cooperação técnica e aporte de recursos financeiros entre a Agência de Fomento, a Sert, a Secr (que em 2002 se fundiram na Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social — SETP), o Sebrae e as prefeituras municipais. O Banco Social teria um Comitê Gestor cujos membros titulares seriam o presidente da Agência de Fomento, o secretário estadual do Trabalho e o diretor administrativo-financeiro do Sebrae. A Agência de Fomento administraria os recursos e as liberações de crédito, que seriam intermediados pelas Agências do Trabalhador. As prefeituras municipais se encarregariam da organização de um Comitê Municipal de Crédito (CMC) que, em geral, era composto por membros locais das entidades envolvidas, por pessoas da sociedade civil organizada e de outras instâncias do poder público, e que passariam por um pequeno curso de preparação para atuar no Programa. O CMC teria a função de zelar pela qualidade da carteira de crédito local, isentar a decisão de influências pessoais e avaliar a viabilidade econômico-financeira das propostas de crédito apresentadas em sua região de atuação.

As prefeituras municipais também seriam responsáveis por indicar um servidor municipal para atuar como *agente de crédito*, um elo extremamente importante na cadeia de transações do Banco Social. A indicação levaria a uma pré-seleção de potenciais agentes feita pela SETP e, em seguida, a um curso de formação ministrado pelo Sebrae.

O agente de crédito é responsável pelo trabalho direto com os beneficiários (efetivos e potenciais) do Banco Social. Ele vai a campo entrevistar os candidatos ao crédito, prepara as propostas de financiamento junto aos demandantes e faz o acompanhamento da aplicação dos recursos. Ele é também responsável por elaborar um parecer técnico sobre a proposta, que será levado às demais instâncias decisórias — o CMC e a Agência de Fomento — para avaliação quanto à liberação dos recursos. Todas as decisões tomadas ao longo de tais instâncias dependem fundamentalmente do trabalho realizado pelo agente de crédito. Ele é, assim, figura central na execução do programa de microcrédito, e todas as entidades envolvidas entendem que ele deve reunir um conjunto de qualificações, conhecimentos, habilidades e atitudes para executar de modo satisfatório a função.

4. O desenho original do Banco Social e o papel do agente de crédito

Tendo por base outros modelos de programa de microcrédito no país, foram estabelecidos normas, fluxos e procedimentos do Banco Social, e em 2001 começou o trabalho de divulgação e adesão dos municípios ao Programa. Sua adesão exigia a indicação de um servidor que, após o curso de capacitação, exerceria as funções de agente de crédito. Tendo o agente de crédito um papel tão importante, como mencionado acima, torna-se mister estudar o processo de sua escolha, formação e atuação para entender o funcionamento do Programa e alguns de seus problemas. A isto se volta este capítulo, tendo por base informações constantes nos Relatórios Unificados (AFPR, 2005a, 2006) do Programa, complementadas eventualmente pela participação de um dos autores nas diversas sessões públicas realizadas com a reunião de seus integrantes.

4.1 O agente municipal de crédito: a tentativa de criação de um ativo específico

Os programas de microcrédito, de modo geral, estabelecem uma série de requisitos mínimos necessários para a função de agente de crédito. No caso específico do Banco Social, as exigências feitas são apresentadas no quadro 1.

Quadro 1
Exigências do Banco Social para a indicação de um Agente Municipal de Crédito

Exigências funcionais e legais	▾ não estar respondendo a processo administrativo ou sindicância ▾ não estar exercendo a função de vereador ▾ não ter restrições junto ao SPC/Serasa
Exigências de formação e competências prévias	▾ ter concluído ensino de 2º grau ou equivalente ▾ ter noções básicas de informática (uso do Windows e internet) ▾ boa dicção e fluência verbal ▾ desembaraço no trato com o público ▾ capacidade de elaborar documentos referentes aos créditos solicitados e aprovados no âmbito do programa ▾ manejo de calculadora ▾ noções básicas de contabilidade, raciocínio lógico e outros ▾ noções de arquivamento e guarda de documentos
Características pessoais	▾ motivação para o desenvolvimento das suas funções ▾ credibilidade e idoneidade moral ▾ excelente relação interpessoal ▾ flexibilidade e discernimento para lidar com diferentes segmentos sociais ▾ capacidade para administrar conflitos e situações inusitadas ▾ criatividade, iniciativa, paciência, dinamismo e perseverança ▾ características de comportamento empreendedor (organização, planejamento, metas e riscos calculados) ▾ facilidade na compreensão e análise das questões formuladas pelo empreendedor
Outras	▾ disponibilidade para realizar atividades de campo ▾ disposição para adquirir novos conhecimentos

Fonte: Elaboração própria a partir de informações de AFPR/SETP/Sebrae (2005).

Conhecendo tais exigências, cada prefeitura seleciona um servidor que as atenda. Nesse desenho original, o Programa não prevê uma consulta do CPF do candidato junto aos órgãos de proteção ao crédito. O candidato então selecionado preenche uma ficha de inscrição com perguntas que tentam identificá-lo melhor, numa tentativa de *screening* por parte da SETP. A partir dessa verificação, o candidato é inscrito em um curso específico de capacitação ministrado pelo Sebrae com 100 horas/aula.[3] O curso resulta em um processo avaliativo, com um limite mínimo de aproveitamento, em que pesam 29 características comportamentais e de habilidades técnicas observadas.

Com a transição dos governos municipais no início de 2005 e após três turmas de capacitação, pode-se verificar um histórico de muitas desistências e fraco rendimento de muitos indicados. Ficou evidente, então, que as indicações das municipalidades tinham um caráter político muito forte em detrimento das competências pessoais e técnicas. Assim, a partir de abril de 2005, um novo processo seletivo foi implantado, agora contendo uma fase preliminar com entrevista, redação com alguns temas de livre escolha sobre microcrédito e um termo de compromisso em que o candidato certifica-se e dá ciência do processo avaliativo final. Esse processo seletivo inicial é realizado por um técnico da SETP e um do Sebrae, e ambos emitem parecer final recomendando ou não a participação do candidato no curso de capacitação. Em caso afirmativo, o candidato é inscrito no curso; caso contrário, os prefeitos municipais são informados sobre a necessidade da indicação de novo candidato.

Esperava-se que a aplicação do teste pré-seletivo resultasse em índices de aprovação mais elevados, participantes mais capacitados e com melhor conhecimento das atividades de microcrédito.[4] Isso não se confirmou na prática, e algumas outras práticas comuns nas indicações foram detectadas. Percebeu-se ser corriqueiro que as prefeituras indicassem candidatos que se enquadravam em uma ou mais das seguintes situações:

— histórico funcional de alta rotatividade pelos setores da prefeitura, não demonstrando aptidão para nenhum dos serviços para os quais foi designado, sendo indicado para o programa na tentativa de, uma vez mais, ser enquadrado funcionalmente ou ser retirado do *front* de atividades de outras repartições;

— exercendo função gratificada na gestão do prefeito atual, muitas vezes por ter colaborado em sua campanha política para eleição ou reeleição, sem que necessariamente tenha feito qualquer trabalho de cunho público em seu município;

— servidor "multifuncional", que concentra vários serviços e acumula funções, mesmo que não sejam afins e que se as realize de maneira satisfatória.

---

[3] A partir de 2003 o curso foi reduzido para 48 horas/aula, o que se mostrou insuficiente para passar o mínimo conteúdo necessário aos participantes. Readequado em 2005, o curso passou a ter 72 horas/aula.

[4] Entre 2001 e 2006 foram treinados 900 candidatos. Destes, 147 (16,3%) foram considerados não aptos. Tendo em conta que o programa Banco Social foi ativo em 351 municípios e que para cada município foi previsto um agente de crédito (salvo Curitiba, que apresenta regionalização específica), os 753 agentes capacitados restantes indicam alta rotatividade na função.

Além de tais dificuldades, os técnicos do Sebrae e da SETP responsáveis pelo parecer técnico conjunto tinham problemas logísticos para cumprir a tarefa. Os pareceres se tornaram um procedimento formal, apresentados de forma concisa, impedindo assim uma boa pré-avaliação do candidato pela Agência de Fomento. Enfim, o processo preliminar de seleção não se mostrou eficaz em assegurar uma indicação próxima do perfil funcional desejado.

4.2 O Banco Social em funcionamento

Em abril de 2001, 50 indicados participaram do curso de capacitação de agentes de crédito. Assim, aderiam ao Programa os 50 primeiros municípios que atendiam aos critérios iniciais: disponibilizar o agente de crédito, ter o Conselho Municipal do Trabalho em funcionamento e ter agência ou posto do trabalhador estabelecido no município. Ao final do ano de 2002, 387 municípios já haviam aderido ao Programa.

Em seu modelo original, o programa previa a concessão de financiamentos para os micro e pequenos empreendedores com dificuldades de obter crédito junto aos bancos comerciais. Eles contavam também com a possibilidade de participar de cursos de capacitação técnico-gerencial e obter auxílio técnico diante de suas mais prementes necessidades, ao que se denominou como proposta de crédito orientado e assistido. Para a obtenção do financiamento não era exigido que o empreendedor gerasse novos postos de trabalho ou participasse de cursos de gestão. O primeiro objetivo era o de garantir a sua sobrevivência e de sua família para, em seguida, mediante o crédito orientado e assistido, poder elevá-los aos níveis de acumulação simples e ampliada.

Como garantia do crédito, exigia-se a apresentação de um avalista com comprovada capacidade de pagamento e sem restrições cadastrais junto aos órgãos de proteção ao crédito. Nesse quesito, o cliente e seus eventuais sócios também não poderiam apresentar restrições creditícias. As consultas eram realizadas pelos agentes de crédito e apenas ao Serviço de Proteção ao Crédito (SPC) do município.

Atendidas essas exigências iniciais, passava-se à fase de elaboração da proposta de financiamento. A proposta era elaborada pelo agente de crédito e consistia em um levantamento socioeconômico do tomador e de seu empreendimento por meio de um questionário próprio. O agente então apresentaria o questionário ao CMC, cujo consenso era necessário para a homologação da proposta e a concessão do financiamento. Caso contrário, o projeto não seria enviado à Agência de Fomento para análise final. Havendo aprovação do projeto pelas três instâncias (agente de crédito, CMC e Agência de Fomento), emitia-se o contrato formal do financiamento, a Nota de Crédito, para a coleta das assinaturas de seus proponentes, sócios e avalistas. A passagem do processo entre as três instâncias era realizada via internet. Depois de colhidas as assinaturas dos proponentes ao crédito, sem o reconhecimento das firmas, o documento voltava à Agência de Fomento para a liberação do recurso.

Ao findar o ano de 2002, um novo governo assume o estado do Paraná e as equipes de direção das instituições governamentais estaduais foram alteradas em sua totalidade. O novo

governo, porém, deliberou pela continuidade do Programa. A equipe foi reduzida de 14 para três pessoas, permanecendo no assessoramento ao programa três técnicos, sendo dois funcionários de carreira do estado e um comissionado.

Nos dois primeiros anos de execução do Banco Social, priorizou-se a implantação do programa nos municípios do estado. Foram treinados 493 agentes de crédito a partir da adesão de 387 (de um total de 399) municípios. Ao fim de 2002, o Banco Social estava instalado e em operação em 224 municípios, e até meados de 2003 o Programa passou a funcionar em outros 130, totalizando sua operação em 354 municípios.

5. Custos de transação e redesenho do Banco Social

Com as novas equipes de direção empossadas, o programa seguiu até o mês de abril de 2003 na mesma prática operacional, quando então fraudes e irregularidades foram detectadas em dois municípios. Após a realização de uma auditora, ficou constatado que as fraudes tinham sido cometidas pelos respectivos agentes de crédito.

A ausência de mecanismos de controle e acompanhamento do programa fez transparecer os primeiros sinais de inadimplência. Notou-se que os agentes de crédito estavam voltados tão somente para a liberação dos financiamentos e não para a recuperação dos valores, não atendendo a todas as etapas previstas na administração de suas carteiras de clientes, e que o problema perpassava as demais instâncias de avaliação e decisão envolvidas. Vários problemas relacionados à especificidade de ativos humanos, oportunismo, deseconomias de comunicação e coordenação *ex post* das atividades contratadas, tais como sistematizados por Williamson (1985), vieram à tona.

Os custos da inadimplência passaram a ser considerados por demais elevados para a manutenção do Programa. Os recursos utilizados na coordenação *ex post* das atividades pareciam insuficientes — a economia ali feita parecia ser grande responsável pelos custos implicados pela inadimplência.[5] Diante disso, mudanças foram realizadas no programa Banco Social entre 2003 e 2005 no sentido de ampliar salvaguardas. Passamos aqui a comentá-las.

i) Análise dos projetos de financiamento sem padronização técnica da Agência de Fomento

A Agência de Fomento contava com funcionários terceirizados e estagiários responsáveis pelas análises dos projetos para financiamento. Acompanhando uma divisão regional

[5] Não cabe aqui discutir diferentes níveis de inadimplência razoáveis para um programa *social* de microcrédito, principalmente em comparação com o microcrédito praticado por entidades financeiras com fins lucrativos. Para nossa análise, cabe entender que os níveis de inadimplência atingidos no Banco Social foram vistos pelo governo do estado como motivo relevante para modificar várias partes de seu desenho original.

adotada pela Sert, os 354 municípios em operação estavam agrupados em 18 regiões e cada analista era responsável pelo atendimento a três ou quatro delas.

Com o fim do contrato de terceirização de recursos humanos em 2003, foi necessária a contratação e rápida capacitação de estagiários para a função de analista. Essa rotatividade gerou insatisfação dos agentes de crédito e dos escritórios regionais da SET, principalmente quanto à dificuldade de manter a padronização técnica nas análises dos projetos.

Após a realização de concurso público em 2004, a Agência de Fomento passou a contar com quadro próprio de funcionários: três postos efetivos, uma analista cedida de outro órgão e três estagiários. Isso facilitou a padronização na análise dos projetos. Ou seja, as interpretações contábeis, financeiras e a verificação de documentos pertinentes a cada projeto, entre outras tarefas, seguem procedimentos uniformes. Os problemas acusados acima, oriundos de deseconomias de comunicação, foram assim amenizados.

ii) Municípios com taxa de inadimplência elevada

Com a ausência de mecanismos que permitissem melhor acompanhamento das taxas de inadimplência nos municípios e com agentes de crédito mais centrados na liberação dos financiamentos, o índice de inadimplência no estado passou de 1,18% no final de 2002 a 3,72% em meados de 2003 (AFPR, 2005a).

Isso levou ao bloqueio de liberações para primeiros créditos nos municípios com inadimplência superior a 5%. Nessa ocasião, 191 municípios dos 224 que já operavam foram impedidos de proceder à liberação de novos financiamentos. Só foram consideradas propostas de segundo crédito a credores com bom histórico de quitação. Esse racionamento de crédito durou pouco mais de 18 meses.

Em setembro de 2005, outro critério de análise de inadimplência foi adotado, considerando-se o percentual de retorno dos valores emprestados. Assim, municípios que apresentassem percentual igual ou superior a 30% seriam desbloqueados e poderiam dar continuidade às operações de financiamento. Essa medida de governança *ex post* reduziu a assimetria de informação existente na estrutura vertical do Programa, permitindo ao fim o desbloqueio de todas as, exceto uma, unidades de atendimento.

iii) Nota de Crédito sem reconhecimento de assinatura dos pagamentos

Com a expedição de cartas de notificação aos clientes inadimplentes, certos problemas vieram à tona — inclusive clientes e avalistas que alegaram nunca ter apresentado uma proposta de financiamento e, por conseguinte, nunca ter recebido recursos do Programa. Vários destes atos fraudulentos foram desencadeados pelos próprios agentes de crédito, caracterizando uma ação oportunista.

Passou-se então a exigir o reconhecimento em cartório de todas as assinaturas constantes na Nota de Crédito. Os agentes de crédito responsabilizados foram afastados do programa e a Agência de Fomento fez denúncia à Polícia Federal para investigação dos fatos. Viu-se *a posteriori* que os agentes responsáveis pelas fraudes apresentavam restrições pessoais junto aos órgãos de proteção ao crédito, ou seja, o Programa incorria em sérios problemas de seleção adversa e precisava de fato melhorar seu *screening*.

iv) Recebimento somente da Nota de Crédito para liberação do crédito

Os pareceres técnicos sobre as propostas de financiamento chegavam à Agência de Fomento via internet. Não havia, portanto, nenhum instrumento formal que pudesse confirmar a efetiva participação do CMC na análise dos projetos. Alguns agentes de crédito denunciaram que, em alguns municípios, os comitês não se reuniam para discutir as propostas de financiamento — simplesmente as repassavam à Agência de Fomento.

Dadas a obrigatoriedade da análise conjunta dos membros do CMC e a homologação do parecer técnico favorável ao financiamento, passou-se a exigir uma Ata de reunião. A Ata deveria ser enviada à Agência de Fomento assinada por seus membros e com a Nota de Crédito. Isto deveria amenizar o *free-riding* praticado por alguns membros de comitês.[6]

v) Cobrança dos inadimplentes somente realizada por meio dos agentes de crédito

Constatou-se que a cobrança realizada apenas pelos agentes de crédito, quando realizada, não fazia surtir o efeito esperado de redução da inadimplência. Assim, foi implantado um setor de cobrança no Programa gerido pela Agência de Fomento, trabalhando em conjunto com os agentes de crédito e mantendo relação direta com os clientes e avalistas inadimplentes. Ou seja, foi necessário aumentar a estrutura de *enforcement* pós-contratual.

Isto permitiu oferecer de forma mais sistemática e controlada a renegociação da dívida, quando fosse o caso, e melhores condições para o pagamento dos valores das custas processuais e honorários advocatícios quando a cobrança já estivesse em execução judicial. Esse esforço de recuperação dos créditos parece ter auxiliado na redução da inadimplência, que em dezembro de 2004 atingiu o máximo de 4,2% e chegou a 2,1% dois anos depois.

---

[6] Dentro de uma organização, o comportamento *free-riding* pode ser visto como uma subdivisão institucional em que alguns agentes não contribuem para os objetivos organizacionais, mas são recompensados da mesma forma, já que a estrutura organizacional não consegue distingui-los (Simon, 1991). Assim, o *free-rider* pode ser interpretado como um oportunista cuja ação ardilosa é livrar-se do esforço de cumprir certos termos contratuais.

vi) *Trade-off* no treinamento dos agentes de crédito

O curso de capacitação de agentes de crédito, que no início tinha carga horária de 100 horas, era voltado para a prática operacional do programa de microcrédito, e também incluía dinâmicas de grupo com o objetivo de melhor subsidiar uma análise comportamental dos participantes.

Os agentes de crédito em atuação de campo, porém, apresentaram muitas dificuldades operacionais. Isso mostrou que o curso de capacitação precisava aprofundar o conteúdo prático, o que de fato foi feito. Embora a reformulação do curso ainda se preocupasse em analisar características comportamentais dos participantes, o tempo a isto dedicado diminuiu.

Por um lado, essas alterações deram aos agentes maiores subsídios para a realização de projetos mais bem elaborados, voltados para sua viabilidade econômica e financeira. Por outro lado, o *screening* comportamental se viu encurtado.

vii) Capacitação, incentivos e responsabilidades dos CMCs

A capacitação dirigida aos membros dos CMCs, realizada pelo Sebrae, não parecia fazer com que estivessem suficientemente informados sobre seu papel no processo de concessão dos financiamentos. Os membros dos comitês não pareciam reconhecer a importância de realizar um trabalho conjunto para avaliação dos projetos e do Programa como um todo em sua abrangência local.

O curso de capacitação dos integrantes dos CMCs foi aprimorado e um termo de responsabilidade a ser cumprido foi também implantado. Isto deu mais transparência a suas atribuições e responsabilidades, estimulando seu maior engajamento.

No outro prato da balança, porém, repousa o fato de nenhum dos representantes dos CMCs receberem qualquer remuneração pelo serviço prestado. Talvez o incentivo existente à sua participação seja o reconhecimento local da importância revestida nas ações voltadas ao microcrédito para o desenvolvimento de seus municípios. É difícil estabelecer o quanto isso representa para cada indivíduo envolvido e, portanto, se tal apelo a certo voluntarismo é um mecanismo apropriado ou suficiente ou se, ao contrário, o termo de responsabilidade passa a desencorajar possíveis participantes ao lhes apresentar um custo potencial adicional.

viii) Consulta ao SPC dos proponentes por parte dos agentes de crédito

Em seu modelo original, o Programa atribuía responsabilidade aos agentes de crédito para que consultassem apenas o SPC a respeito dos candidatos ao crédito. Cada prefeitura municipal deveria conveniar-se com as associações comerciais locais para viabilizar tais consultas. A Agência de Fomento não tinha qualquer controle sobre tais pesquisas.

Decidiu-se então que, adicionalmente, a Agência de Fomento consultaria a Serasa. O recurso a tal iniciativa lhe permitiu maior conhecimento a respeito dos solicitantes e avalistas envolvidos nas propostas de concessão dos créditos. Em outras palavras, a Agência de Fomento assumiu os custos de um mecanismo adicional de *screening* para lidar com o impacto da assimetria de informação em relação tanto aos potenciais usuários do crédito quanto aos agentes de crédito.

ix) Independência do agente de crédito e conflitos com a Agência do Trabalhador

Após participar do curso de capacitação, os agentes de crédito passavam a compor o quadro de servidores das Agências do Trabalhador — unidades vinculadas à SETP. Um problema detectado nesta instância foi a falta de envolvimento dos gerentes dessas Agências com o trabalho dos agentes de crédito, principalmente por desconhecimento do Programa. Os agentes, por sua vez, acreditavam-se independentes funcionalmente.

No caso específico do Banco Social, embora a SETP contasse com 18 escritórios regionais responsáveis por acompanhar o Programa executado em suas unidades locais, as Agências do Trabalhador acabavam por não fazê-lo em função da Lei nº 105/2001 — Lei do Sigilo Bancário. A Lei impede a divulgação de informações pessoais dos clientes do Programa, salvaguardando níveis essenciais de segurança das mesmas. Diante disto, não arguiam os agentes de crédito ou sequer tomavam conhecimento de quem eram os clientes financiados sob risco de infringirem tal Lei. Desta forma, o próprio estado acabava contribuindo para uma maior independência dos agentes (Sanchez, 2005).

O Comitê Gestor do programa buscou então uma melhor integração das partes. O Comitê deliberou que os gerentes das Agências do Trabalhador deveriam passar a compor o CMC. Tal medida lhes possibilitou conhecer melhor o Programa, seus resultados e as atividades executadas pelo agente de crédito — inclusive as propostas de financiamento que continham informações pessoais dos proponentes. Assim, a ação de um elo hierárquico superior, o Comitê Gestor, fez com que outra instância hierárquica *de jure* passasse a exercer sua função *de facto*, reduzindo deseconomias de informação (Miller, 1992).

x) Insuficiências no monitoramento pós-crédito *in loco*

O modelo original do Banco Social previa visitas pós-crédito *in loco* apenas por parte do agente de crédito. Diante dos problemas descritos acima, a reformulação do Programa passou a determinar ao Sebrae e à SETP a realização de visitas pós-crédito aos financiados. A cada mês são selecionados aleatoriamente 10% dos projetos ativos, e as visitas são divididas igualmente entre os dois órgãos. Isso permite avaliar melhor a atuação do agente de crédito e dos CMCs, bem como ampliar a base de avaliação da efetividade do Programa.

As visitas começaram em fevereiro de 2006 e permitiram identificar casos de desvio de finalidade do recurso concedido. Nesses casos, exigiu-se do agente de crédito um relatório

para averiguar seu comprometimento com o projeto em questão e o que levou o tomador à aplicação irregular do recurso. Se constatada omissão por parte do agente de crédito, decorria seu afastamento do Programa. A diretoria jurídica da Agência de Fomento considerou a possibilidade de aplicar sanções aos tomadores, como a exigência de quitação antecipada ou imediata da dívida. Mais uma vez, o Programa assumiu os custos de um mecanismo adicional de monitoramento e salvaguarda para amenizar os custos incorridos na execução da transação.

xi) Indicações municipais com perfil abaixo do requerido pelo Programa

Como mencionado anteriormente, em 2005 foi iniciado um processo pré-seletivo para a função de agente de crédito realizado por técnicos da SETP e do Sebrae. Somente com a aprovação na pré-seleção o servidor indicado pelo município é inscrito no curso de preparação. Havendo reprovação de seu indicado na pré-seleção, pode o município já buscar e indicar outro servidor.

No curso de preparação, o candidato deve ter aproveitamento mínimo de 65% para ser considerado apto. Nos casos de aproveitamento entre 60 e 64%, é dada ao candidato a oportunidade da realizar um estágio por 90 dias. Ao fim do estágio se avalia se sua atuação prática demonstra a qualidade técnica desejada. Em caso positivo, o candidato é efetivado na função; caso contrário, é declarado inapto para a atividade. Também são declarados inaptos os candidatos que têm índice de aproveitamento inferior a 60%. Nesses casos de reprovação, o respectivo município pode fazer nova indicação.

Houve observada elevação dos percentuais de aproveitamento nos cursos (AFPR, 2006). Acredita-se que a implantação da pré-seleção tenha tido participação não desprezível nisso, ou seja, que as mudanças no *screening* tenham ajudado a reduzir a seleção adversa.

xii) Indicação de servidores com registro nos órgãos de proteção ao crédito

Até o ano de 2003, os nomes dos indicados para agentes de crédito não passavam por consulta junto ao SPC/Serasa para verificação da existência ou não de registros. Diante da forte correlação notada entre as fraudes no Programa e agentes de crédito com registros junto àqueles órgãos, a Diretoria da Agência de Fomento entendeu que a concessão de empréstimos poderia ser mais bem feita por aqueles que têm boas condições para obtê-los na praça.

Mais este mecanismo de *screening* foi posto em prática. Assim, indicados que tivessem algum registro no SPC/Serasa não seriam aceitos no curso e outra indicação seria solicitada à municipalidade.

xiii) Agentes de crédito e práticas irregulares

Os agentes de crédito têm vínculo trabalhista com as respectivas prefeituras municipais e são disponibilizados para o Programa por meio de convênio celebrado com a SETP. O Termo

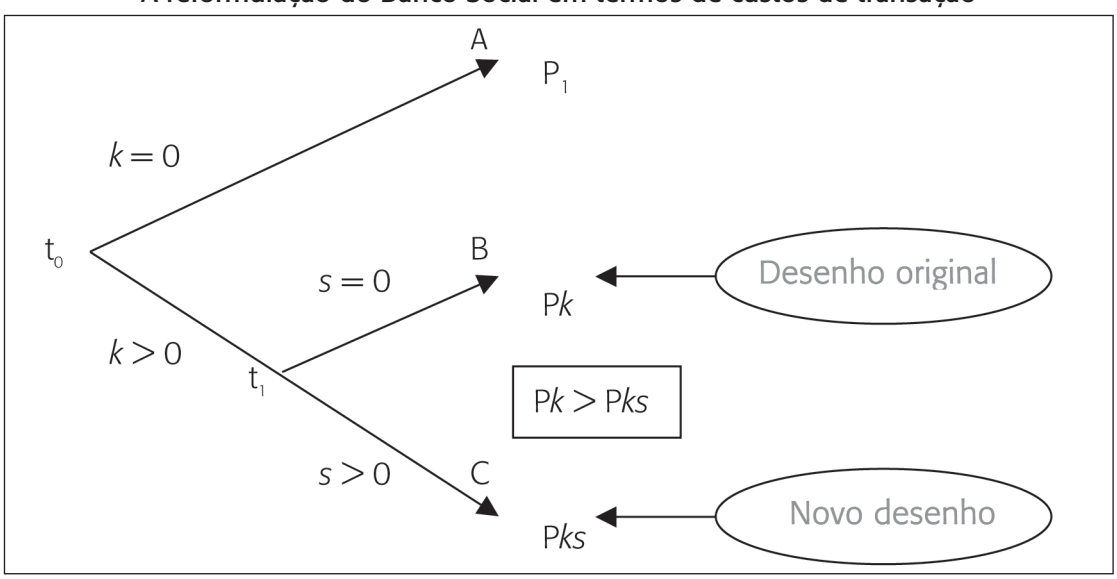
de Responsabilidade que assinam para atuar na função visa principalmente servir de garantia ao sigilo das informações adquiridas durante o processo de concessão dos financiamentos, em cumprimento à Lei do Sigilo Bancário, e quanto a isso o Programa não parece ter tido problemas relevantes.

No entanto, problemas de desvios do recurso, fraudes em sua aplicação e outras práticas ilícitas foram detectados na atuação dos próprios agentes de crédito. As irregularidades a princípio foram denunciadas por pessoas externas ao Programa, mas que acabaram sendo envolvidas nas operações fraudulentas de crédito. Na reformulação do Programa, o departamento jurídico da Agência de Fomento elaborou e divulgou um documento onde constam artigos da legislação federal, estadual e municipal que justificam enquadrar tais atos em processos administrativo, civil ou criminal.

Os atos fraudulentos praticados no Programa até meados de 2003, quando não havia um sistema razoavelmente elaborado de controle e monitoramento, deixaram de ocorrer. Crê-se que isto se deva mormente a dois elementos do novo desenho do Programa: 1) o afastamento do agente de crédito oportunista, o que serviu de alerta e gerou constrangimento entre os demais agentes, pois os motivos da dispensa foram tornados públicos; e 2) a existência de um documento jurídico formal, amplamente divulgado nos cursos de capacitação, trazendo a ciência e a anuência explícita das sanções aplicáveis em caso de ilícitos. Isso sinaliza a disposição de não negligenciar os mecanismos de *enforcement* do contrato.

Os ajustes promovidos no Programa Banco Social, alterando sua arquitetura original, parecem identificar-se com a lógica da Economia dos Custos de Transação. Se não, vejamos. Com base em Williamson (1985), o redesenho do Programa é esquematizado na figura 1.

Figura 1
A reformulação do Banco Social em termos de custos de transação



Fonte: Elaboração própria a partir de Williamson (1985:33).

A árvore de decisão mostra um ponto de partida t_0 à esquerda com duas opções de desenho institucional. A primeira opção, no ramo superior que leva ao ponto A, representa montar o Programa sem ativos específicos ($k=0$). Nesse caso, haveria necessidade reduzida de governança ou coordenação e monitoramento *ex post*, fixando o preço (custos de oferta, no caso) do Programa no nível P_1 — provavelmente o menor entre todas as possibilidades apresentadas ($P_1<Pk$ e Pks).

A segunda opção, no ramo inferior, representa montar o Programa com ativos específicos ($k>0$). Vimos que o Programa teve necessidade de pessoas com algumas qualificações particulares e com conhecimento de certa forma idiossincrático ao local de atuação para atuar como agentes de crédito. O próprio Programa dispôs-se a capacitá-las de forma específica. Isso significa que o desenho original incorporou ativos humanos com algum grau de especificidade ($k>0$). Com isso, eliminou-se o ponto A como opção de desenho, que representa o funcionamento do Programa sem ativos específicos.

Seguindo então pela ramificação inferior que contempla ativos específicos ($k>0$), o Programa se depara em t_1 com outras duas opções de desenho. A primeira segue o ramo inferior que leva ao ponto C, e representa uma estrutura mais sólida de monitoramento e salvaguardas ($s>0$) e que tem seus custos. A segunda opção segue o ramo superior que leva ao ponto B, e representa abrir mão de tal estrutura de monitoramento e salvaguardas ($s=0$) e encarar os custos oriundos principalmente do oportunismo e da racionalidade limitada dos agentes envolvidos. O desenho original do Programa parece ter se orientado pelas decisões que levam ao ponto B. Williamson (1989) sugere que arranjos do tipo B tendem a ser instáveis, pois expõem os ofertantes a perdas relacionadas a seu investimento específico e que podem não ter sido bem dimensionadas *ex ante*.

Em outras palavras, no caso em questão, os custos de permanência no ponto B parecem ter sido altos o suficiente para fazer com que o Programa passasse a arcar com os custos de uma estrutura de governança mais cuidadosa com o oportunismo e com a racionalidade. Em abril de 2007 ele foi desativado por determinação governamental sob justificativa de ajustá-lo a uma nova política de desenvolvimento do estado que priorizaria regiões menos desenvolvidas (AFPR, 2008a). Seu novo desenho, em operação a partir do segundo semestre de 2008, identifica-se com a estrutura resultante das decisões que levam ao ponto A. Com ele veio um enxugamento dos municípios atendidos pelo Programa de 393 em seu pico para 91 em 2012. Desde então, o número médio de contratos estabelecidos anualmente caiu de 5.333 para 1.250, enquanto seu valor médio subiu de R$ 593 para R$ 1.850 (AFPR, 2008b, 2012).

6. Comentários finais

As alterações implementadas no desenho original do Banco Social parecem condizentes com a abordagem da ECT, como procuramos mostrar. Em termos práticos, elas parecem ter tido impacto relevante sobre o comportamento dos agentes envolvidos. A criação de mecanismos de salvaguarda ajudou na redução das práticas fraudulentas por parte dos agentes de crédito e de certa indiferença nas ações de outros entes participantes.

No modelo original, implementado em 2001, os agentes de crédito tornavam-se ativos específicos atuando com autonomia e independência, pressupondo-se que sua conduta revelada durante o processo avaliativo era um bom indicador de uma atuação capaz, honesta e comprometida com a função. Após pouco mais de um ano, porém, começou-se a observar a lacuna deixada pela ausência de mecanismos de controle administrativo vertical (entre os níveis superiores e inferiores da hierarquia organizacional) e horizontal de suas atividades (dentro de um certo nível da hierarquia organizacional).

Até aquele momento o estado não realizava de modo satisfatório o controle de sua própria atividade. Ao não exercer a autotutela sobre seus atos e agentes visando manter as atividades dentro da legalidade, ele acaba por abrir espaço para as práticas ilícitas, dada a ausência de mecanismos de controle administrativo.

Com os primeiros alertas de irregularidades, medidas de legalidade começaram a ser estudadas e estruturadas a partir do segundo ano do Programa. Passou-se então a uma revisão dos controles financeiros e contábeis do sistema para melhor acompanhamento da inadimplência. Houve também a reformulação no conteúdo programático da capacitação dos agentes de crédito, a implantação do acompanhamento pós-crédito e, mais tarde, a realização sistemática de auditorias internas e o envolvimento do Tribunal de Contas do Estado (AFPR, 2005b). Essas medidas contribuíram para, por um lado, garantir à administração a realização confiável de seus procedimentos operacionais e, por outro, o controle mais abrangente de comportamentos indesejáveis.

Os desvios de conduta flagrados durante a operacionalização do programa marcam o impacto tanto de potenciais deseconomias de comunicação quanto de comportamento oportunista nas relações entre agentes no âmbito do estado e sua burocracia nas diversas instâncias envolvidas no Programa. Desta forma, os novos controles internos do Banco Social podem ser considerados (comparativamente) eficientes.

No Banco Social, a fragilidade dos mecanismos de controle fez do oportunismo uma ameaça constante. As salvaguardas criadas *ex ante* (*e.g.*, no processo de seleção e através da reformulação do contrato com o agente de crédito) e *ex post* (*e.g.*, monitoramento pós-crédito *in loco*) auxiliaram na prevenção dos comportamentos ilícitos e, assim, serviram para atenuar os custos por eles impostos. A partir das alterações implementadas, aumentou-se a segurança dos processos de concessão de crédito. Os desvios, as fraudes e a má utilização do recurso público que maculavam a reputação e a sustentabilidade do Programa foram significativamente reduzidos.

Ajustes institucionais podem ter naturezas, causas e propósitos variados. No caso do Banco Social, um contexto maior de política de governo o situava como um programa com fins sociais, mas com princípios comerciais para continuidade operacional. Seu desenho inicial teve dificuldades em conciliar essas características. Sua reformulação, por fim, conseguiu amenizar vários dos problemas de assimetria de informação, oportunismo e racionalidade limitada, e assim estabelecer melhores condições de funcionalidade. Ao mesmo tempo, porém, houve grande retração do público atingido e a triplicação dos valores médios dos contratos, distanciando o Programa de seus objetivos centrais.

Referências

AFPR. Agência de Fomento do Paraná S.A. *Auditoria: AFPR executa programa de análise operacional nas unidades do Banco Social***.** 2005b. Disponível em: <www.pr.gov.br/afpr/not_data.shtml>. Acesso em: 10 mar. 2008.

AFPR. Agência de Fomento do Paraná S.A. *Programa de Microcrédito 'Banco Social'*. 2008a. Disponível em: <www.pr.gov.br/afpr/programas_microcredito_novo.shtml>. Acesso em: 9 mar. 2008a.

AFPR. Agência de Fomento do Paraná S.A. *Relatório unificado de dados*. 2005a.

AFPR. Agência de Fomento do Paraná S.A. *Relatório unificado de dados*. 2006.

AFPR. Agência de Fomento do Paraná S.A. *Relatório da administração.* 2008b.

AFPR. Agência de Fomento do Paraná S.A. *Relatório da administração.* 2012.

AFPR/SETP/SEBRAE. *Manual operacional do Programa Banco Social.* Curitiba: AFPR/SETP/Sebrae, 2005.

AKERLOF, George. The market for "lemons": quality uncertainty and the market mechanism. *Quarterly Journal of Economics*, v. 84, n. 3, p. 488-500, 1970.

ANZAI, Yuichiro; SIMON, Herbert. The theory of learning by doing. *Psychological Review*, v. 86, n. 2, p. 124-40, 1979.

AZEVEDO, Paulo F. Economia dos custos de transação. In: FARINA, E.; AZEVEDO, P.; SAES, M. *Competitividade*: mercado, estados e organizações. São Paulo: Singular, 1997. p. 71-111.

EGGERTSSON, Thráinn. *Imperfect institutions*: possibilities and limits of reform. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2005.

GELINSKI, Carmen; SEIBEL, Erni. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. *Revista de Ciências Humanas*, v. 42, n. 1, p. 227-240, 2008.

HORN, Murray. *Political economy of public administration*: institutional choice in the public sector. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

KITTSTEINER, Thomas; OCKENFELS, Axel. Market design: a selective review. *Zeitschrift für Betriebswirtschaft*, Special Issue 5, p. 121-143, 2006.

MILLER, Gary. *Managerial dilemmas*: the political economy of hierarchy. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

NELSON, Richard; SAMPAT, Bhaven. Making sense of institutions as a factor shaping economic performance. *Journal of Economic Behavior & Organization*, v. 44, p. 31-54, 2001.

NIEHANS, Jürg. Transaction costs. In: EATWELL, J.; MILGATE, M.; NEWMAN, P. *The new Palgrave*. Londres: Macmillan Press, 1987. v. 4, p. 676-679.

NORTH, Douglass; WALLIS, John. Integrating institutional change and technical change in economic history: a transaction cost approach. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, v. 150, n. 4, p. 609-624, 1994.

OSTROM, Elinor. *Understanding institutional diversity.* Princeton: Princeton University Press, 2005.

PESSALI, Huáscar; FERNÁNDEZ, Ramón. Inovação e teorias da firma. In: PELAEZ, Victor; SZMRECSÁNYI, Tamás. *Economia da inovação tecnológica*. São Paulo: Hucitec, 2006. p. 302-332.

ROCHA, Roberto. A avaliação da implementação de políticas públicas a partir da perspectiva neoinstitucional: avanços e validade. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 2, n. 1, p. 1-12, 2004.

SANCHEZ, Oscar. *Os controles internos da administração pública*. Tese (doutorado) — Programa de Pós-Graduação de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

SIMON, Herbert. *Models of man*. Nova York: John Wiley, 1957.

SIMON, Herbert. Organizations and markets. *Journal of Economic Perspectives*, v. 5, n. 2, p. 25-44, 1991.

SPENCE, Andrew. Job market signaling. *Quarterly Journal of Economics*, v. 87, n. 3, p. 355-374, 1973.

SPENCE, Andrew. *Market signaling*. Cambridge (MA): Harvard University Press, 1974.

WILLIAMSON, Oliver. *Markets and hierarchies*. Nova York: The Free Press, 1975.

WILLIAMSON, Oliver. Public and private bureaucracies: a transaction cost economics perspective. *Journal of Law, Economics & Organization*, v. 15, n. 1, p. 306-342, 1999.

WILLIAMSON, Oliver. *The economic institutions of capitalism*. Nova York: The Free Press, 1985.

WILLIAMSON, Oliver. *The mechanisms of governance*. Nova York: Oxford University Press, 1996.

WILLIAMSON, Oliver. Transaction cost economics. In: SCHMALENSEE, Richard; WILLIG, Robert (Ed.). *Handbook of industrial organization*. Amsterdã: North Holland, 1989. p. 135-182.

Maria Inês Prevedello é assessora de Gestão Estratégica da Secretaria de Infraestrutura e Logística do Governo do Paraná. E-mail: mariaines@seil.pr.gov.br.

Huáscar Fialho Pessali é professor adjunto do Departamento de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Paraná (UFPR). E-mail: pessali@ufpr.br.

Felipe Almeida é professor adjunto da Universidade Federal do Pampa e do Programa de Pós-Graduação em Economia e Desenvolvimento da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). E-mail: felipealmeida@unipampa.edu.br; jfelipealmeida@hotmail.com.