

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓSGRADUAÇÃO  
MESTRADO EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

MARIA CELIA GARCIA FERREIRA DE SOUZA

Avaliação do Desenho do Programa Crediamigo do Banco do Nordeste:  
Inclusão Social e Mercado

FORTALEZA - CE  
2008

MARIA CELIA GARCIA FERREIRA DE SOUZA

Avaliação do Desenho do Programa Crediamigo do Banco do Nordeste:  
Inclusão Social e Mercado

Dissertação de Mestrado apresentado à Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, da Universidade Federal do Ceará, como requisito para exame de qualificação do Mestrado Em Avaliação de Políticas Públicas.

Prof. Dra Alícia Ferreira Gonçalves, – Orientadora

FORTALEZA - CE  
2008

MARIA CELIA GARCIA FERREIRA DE SOUZA

Avaliação do Desenho do Programa Crediamigo do Banco do Nordeste:  
Inclusão Social e Mercado

Esta dissertação foi submetida à banca examinadora do Curso de Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre, outorgado pela Universidade Federal do Ceará – UFC e encontra-se à disposição dos interessados na Biblioteca da referida Universidade.

A citação de qualquer trecho desta monografia é permitida, desde que feita de acordo com as normas de ética científica.

Data da aprovação 17/11/2008

---

MARIA CELIA GARCIA FERREIRA DE SOUZA

---

Prof. Dra. Alícia Ferreira Gonçalves,  
Orientadora

---

Prof. Dra. Maria Goretti Serpa Braga  
Membro

---

Prof. Dr. Eduardo Girão Santiago  
Membro

À memória de meus pais, que me ensinaram o gosto pelo estudo e mostraram a importância da persistência. Pelo exemplo, levaram-me a respeitar e compartilhar com a causa dos mais humildes e menos favorecidos.

Saudades!

## AGRADECIMENTOS

A DEUS, que me deu a vida, inteligência e persistência para buscar meus objetivos.

Aos meus pais (*in memoriam*), Antonio e Edite Garcia, que me ensinaram a não temer desafios e a superar obstáculos com humildade.

À minha família, meu marido, Luis Antônio, meus filhos, Henrique, Armando e Beatriz pelo amor demonstrado em todos os momentos em que precisei me dedicar a esse estudo.

Aos meus irmãos, Bernadeth (pela indicação de referências bibliográficas imprescindíveis nessa pesquisa) Cesar, Teresa, Garcia, Helvécio e Kátia (*in memoriam*), que pela amizade e apoio muito me motivaram nesse desafio.

À Professora Alícia Ferreira Gonçalves, pela orientação competente e sabedoria em transmitir os conhecimentos sem os quais não poderia ter concretizado o presente trabalho, como também pelo respeito e amizade cultivada nesses anos.

Aos professores membros convidados da banca, Maria Goretti Serpa Braga e Eduardo Girão Santiago.

Aos meus professores do mestrado os quais homenageio através dos professores Carlos Américo Leite Moreira e Alba Maria Pinho de Carvalho.

A todos os colegas do mestrado, especialmente os colegas Charles, Rubens, Margarida e Iracy, também cúmplices nessa empreitada.

Aos colegas de trabalho com quem compartilho a cada dia conhecimentos, amizade e esperança, gostaria de agradecer nas pessoas de Iracema Quintino Farias, Rosa Cristina, Rosa Batista, Marizélia, Charles Diniz, Manoel Neto, José Eloilson, Lucia de Fátima, cada um a seu modo, como referência que são de profissionais comprometidos naquilo que fazem, ajudaram-me a desenvolver e enriquecer a presente pesquisa.

Aos companheiros Tiago Gomes, Sérgio Saldanha, João Paulo Friedman, Kostalek Ferreira, Mardônio, que pelo apoio técnico contribuíram na concretização deste trabalho.

Ao Banco do Nordeste pelo apoio necessário para a realização deste trabalho, a quem agradeço na pessoa de Stelio Gama Lyra e Marcelo Azevedo Teixeira.

Neste mundo podemos afirmar - de maneira absoluta – que nada de grandioso foi realizado sem paixão e entusiasmo.

Hegel

## RESUMO

O objetivo deste trabalho é avaliar o desenho do programa de microcrédito produtivo e orientado do Banco do Nordeste, o Programa Crediamigo, mostrando como um banco público de desenvolvimento implementou uma política de microcrédito para geração de renda que atende os anseios da sociedade e a própria missão do Banco em desenvolver a região e que ao mesmo tempo remunera os capitais investidos, possibilitando a sustentabilidade da política pública. Para o desenvolvimento do tema foi resgatada a origem do microcrédito no Brasil através da contextualização histórica e econômica do país, que culminou em uma conjuntura favorável à gênese do Programa Crediamigo, além disso, apresenta-se o seu desenvolvimento na instituição financeira Banco do Nordeste, com apoio de parceiros nacionais e internacionais. Ao final, são relatados os resultados da pesquisa a qual mostra o BNB como uma instituição financeira com comprovada vocação para desenvolver a região através da concessão de crédito produtivo, que ao implementar sua política de microcrédito quebrou vários paradigmas até então tidos como verdades absolutas. Apresentamos também as conclusões sobre o alcance social do Programa Crediamigo e sua sustentabilidade como política de microcrédito produtivo orientado.

**Palavras-chave:** Banco do Nordeste, Microcrédito, Programa Crediamigo, Pobreza, Inclusão Social, Mercado.



## ABSTRACT

The objective of this survey is to evaluate the drawing of a productive and controlled micro credit program from Banco do Nordeste do Brasil, Crediamigo Program, showing how a developing public bank implements a generation of yields with some micro credit politics. That attends to the society yearning and to the mission of the bank itself of develop the region and at the same time pays the invested capitals making possible the sustainability of public politics. To the theme development it was reached the origin of the microcredit in Brazil, through a historical and economical context of the country that culminates in a helpful situation to the genesis of *Crediamigo Program*. Besides, there is a development presentation in the financial institution “Nordeste Bank”, with national and international partners’ support. At the end, there are related the results of the research that shows “BNB” as a financial institution with a capable vocation of developing the region through the concession of a productive credit, that implementing its micro credit politics, banned several paradigms, so far had as absolute truths. It has being presented also the conclusion about the social reaching of *CrediamigoProgram* and its sustainability as productive and controlled micro credit politics.

**KEYWORDS:** Banco do Nordeste, Micro credit, Crediamigo Program, Poverty, Social Enclosure, Market.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Fatos Ocorridos e Conseqüências para a Economia Brasileira.....	33
Quadro 2 – Características das Unidades Produtivas Informais.....	43
Quadro 3 – Fases da Industria de Microfinanças no Brasil.....	53
Quadro 4 – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.....	65
Quadro 5 – Sociedade de Crédito ao Microempreendedor.....	67
Quadro 6 – Prêmio Hélio Beltrão – Destaque de Desburocratização.....	89
Quadro 7 – Pesquisa sobre Gênero.....	94

## LISTA DE GRÁFICOS E FOTOGRAFIAS

Gráfico 1 – Distribuição Regional da Renda: 1950-1990 .....	28
Gráfico 2 – Demanda Potencial por Microfinanças.....	57
Gráfico 3 – Sociedade de Crédito ao microempreendedor com Carteira.....	70
Gráfico 4 – Evolução da Carteira Ativa – SCMs .....	70
Gráfico 5 – Histórico de Inadimplência.....	87
Gráfico 6 – Gênero.....	93
Gráfico 7 – Evolução de Clientes: 1998 a 2007 .....	99
Gráfico 8 – Evolução de Carteira: 1998 a 2007.....	100
Gráfico 9 – Valores Liberados/Acumulados: 1998 a 2007.....	100
Fotografia 1 – Contratação das Primeiras Operações de Microcrédito do BNB.....	82

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Conceitos de Microfinanças, Microcrédito e MPO.....	49
Figura 2 – Quantificação da Demanda Potencial para Microfinanças no Brasil.....	56
Figura 3 – Desenvolvimento Institucional.....	60
Figura 4 – Apresentação dos Atores que Compõem os Setores da Economia.....	62
Figura 5 – Localização geográfica da cidade de Fortaleza – Sede do BNB.....	73
Figura 6 – Evolução da Logomarca do Programa Crediamigo.....	84
Figura 7 – Relacionamento com Parceiros.....	89
Figura 8 – Níveis de Acumulação da Demanda para o Programa Crediamigo.....	92
Figura 09 – Estrutura Organizacional do BNB.....	101
Figura 10 – Estrutura Organizacional do Ambiente de Microfinanças.....	101
Figura 11 – Mapa com Área de Atuação do Programa Crediamigo.....	103
Figura 12 – Visão Cronológica do Programa Crediamigo.....	104

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Desempenho do Governo JK.....	29
Tabela 2 – Desempenho do Governo Goulard.....	30
Tabela 3 – Indicadores Econômicos (%) – Anos 1968-1973.....	31
Tabela 4 – Taxas PIB e Emprego – Anos 1992-2001.....	35
Tabela 5 – Distribuição Proporcional dos Principais Fatores Responsáveis pela Implementação de um Negócio Informal – 1997 e 2003.....	45
Tabela 6 – Evolução Empresas Informais e Pessoas Ocupadas 1997- 2003.....	45
Tabela 7 – Mercado Produtivo da Indústria de Microfinanças Urbana.....	55
Tabela 8 – Empresas do Setor Informal. Enfoque na Utilização ou não do Crédito no Brasil e Região Nordeste do País.....	55
Tabela 9 – Composição da Oferta de Microcrédito – Posição dez/2006.....	59
Tabela 10 – Aplicação de Recursos no Âmbito do PNMPO.....	63
Tabela 11 – Resumo da Pesquisa de Mercado.....	79
Tabela 12 – Perfil do Cliente Crediamigo.....	94

## LISTA DE SIGLAS

ALCA – Área de Livre Comércio das Américas  
BACEN – Banco Central do Brasil  
BID – Banco Internacional de Desenvolvimento  
BIRD – Banco Mundial  
BNB – Banco do Nordeste do Brasil S. A.  
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
BRI – Banco Rakat Indonésia  
CEAPE – Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos Ana Terra  
CGAP – Consultive Group to Assist the Post  
CMN – Conselho Monetário Nacional  
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social  
CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar  
DIM – Depósito Interfinanceiro de Microcrédito  
ECINF – Economia Informal  
EUA – Estados Unidos da América  
FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
GTZ – Cooperação Técnica Alemã  
IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IMF – Instituições de Microfinanças  
INEC – Instituto Nordeste Cidadania  
IPEA – Instituto de Pesquisa Aplicada  
OIT – Organização Internacional do Trabalho  
ONG – Organizações Não Governamentais  
OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público  
PEA - População Economicamente Ativa  
PNAD – Pesquisa Nacional de Amostragem de Domicílios  
PNMPO – Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado  
PROGER – Programa de Geração de Emprego e Renda  
PSI – Processo de Substituição de Importações  
RDH – Relatório de Desenvolvimento Humano

SCM – Sociedade de Crédito ao Microempreendedor

SEBRAE – Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SINE – Serviço Nacional de Empregos

UFC – Universidade Federal do Ceará

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
Metodologia da Pesquisa.....	21
1 BREVE INCURSÃO PELA HISTÓRIA DA CONCENTRAÇÃO DA RENDA E DOS MODELOS ECONÔMICOS NO BRASIL.....	25
1.1 Modelo Primário Exportador e as Políticas Sociais.....	26
1.2 Da Economia Agroexportadora para Urbano-Industrial, com Presença do Estado na Economia.....	27
1.3 A Desilusão do Milagre Econômico.....	30
1.4 Da Estagnação Econômica, Hiperinflação à Estabilização da Moeda.....	32
1.5 A pobreza como questão social.....	36
1.6 O Setor Informal da Economia.....	42
2 O MICROCRÉDITO E AS MICROFINANÇAS.....	47
2.1 Conceitos: Microcrédito e Microfinanças.....	48
2.2 O Mercado Microfinanceiro no Brasil – Demanda e Oferta.....	52
2.3 A Demanda.....	54
2.4 A Oferta.....	58
2.5 Marco Legal e Regulamentações do Setor.....	60
2.5.1 Organizações Não-Governamentais.....	64
2.5.2 Organização da Sociedade Civil de Interesse Público: associação civil de direito privado sem fins lucrativos.....	65
2.5.3 Sociedades de Crédito ao Microempreendedor: entidade de direito privado com fins lucrativos.....	67
3 AVALIAÇÃO DO PROGRAMA CREDIAMIGO: SUA GÊNESE SOB A LÓGICA SOCIAL E DE SUSTENTABILIDADE.....	71
3.1 Contexto Nacional e Institucional.....	71
3.2 Desenho do Programa Crediamigo: Gênese e Trajetória na Dinâmica Institucional.....	75



3.2.1 Adaptação da metodologia, pesquisa de mercado e outras providências.....	77
3.2.2 Projeto piloto e modelo de dowscaling.....	81
3.3.3 A Metodologia do Programa Crediamigo.....	85
3.3 Parceria.....	89
3.4 Segmentação das Atividades e Público alvo do Programa Crediamigo.....	92
3.5 Objetivos Sociais e de Sustentabilidade.....	95
3.6 Resultados Sociais.....	98
3.7 Resultados Financeiros.....	100
3.8 Expansão do Programa Crediamigo.....	101
3.9 Visão cronológica do Programa Crediamigo.....	104
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	108
REFERÊNCIAL TEÓRICO.....	116
ANEXOS.....	124

## INTRODUÇÃO

Esta dissertação tem por objetivo geral de avaliar<sup>1</sup> o desenho do Programa Crediamigo do BNB, a partir de uma perspectiva histórica e das práticas financeiras implementadas ao longo de sua trajetória, procurando problematizar a seguinte questão: como foi possível um banco público de desenvolvimento implementar uma política de microcrédito para geração de trabalho e renda, articulando duas racionalidades: a lógica social de inclusão e combate à pobreza e a lógica empresarial que remete à busca da eficiência de mercado? Nesse sentido, o tema deste estudo está situado no campo das políticas públicas sociais de concessão de crédito às pessoas de baixa renda<sup>2</sup>, abordando particularmente o mercado das microfinanças na região Nordeste do Brasil.

Nesta apresentação, inclui-se uma breve incursão ao tema do crédito destinado às pessoas ditas de baixa renda, seguindo-se o objetivo central do estudo e a metodologia adotada.

A concessão de microcrédito é uma prática antiga, havendo registro de que já no século XVIII algumas instituições filantrópicas localizadas em países como Irlanda, Inglaterra, Itália e Alemanha facilitavam o acesso ao crédito, sem contar com subsídios do governo. O microcrédito ganhou projeção a partir da década de 1970, quando alguns bancos, como o Grameen Bank, de Bangladesh (1976), o Bank Rakyat Indonésia<sup>3</sup> (1984), e o Banco Sol, da Bolívia (1986), desenvolveram uma nova tecnologia creditícia, voltada para a população de baixa renda. Dentre essas formas de trabalho, destaca-se a criação do Grameen Bank, pela repercussão dessa iniciativa em todo o mundo, dando origem ao microcrédito como atualmente é conhecido, trazendo notoriedade às ações de combate à pobreza e abrindo caminhos para o surgimento de iniciativas semelhantes em vários outros países.

---

<sup>1</sup>Segundo HOLANDA, Antônio Nilson Craveiro. *Elaboração e avaliação de projetos*. APEC/BNB, 1969.

<sup>2</sup>De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a baixa renda está situada na faixa de renda mensal até R\$545,66; a renda média equivale a faixa de renda mensal de R\$545,67 a R\$1.350,82; renda mais alta quando acima de R\$1.350,83 no mês.

<sup>3</sup>O Bank Rakyat Indonesia (BRI) é uma instituição financeira pública pioneira na concessão de serviços financeiros à população de baixa renda na Indonésia. É uma empresa do governo da Indonésia que na década de 1970 realizou mudanças em sua estrutura para operar como banco de desenvolvimento na concessão de financiamentos a grandes empresas e como banco popular direcionado à população da base da pirâmide social, realizando operações de microcrédito por meio de empréstimos individuais.

No Brasil, a princípio, as atividades microfinanceiras ocorreram de forma frágil, lenta e gradual, tendo à frente instituições com atuação localizada e baixa escala. Dentre as causas apontadas, destacam-se aquelas identificadas como principais, conforme detalhamos a seguir:

1. Crédito no país: a elevada taxa de inflação e recessão nos anos 1980 inibiu a expansão dos serviços do setor bancário, sobretudo para as pessoas de baixa renda, ou seja, a população da base da pirâmide social. Temendo a explosão do crédito, e para evitar “uma bolha de consumo” que ameaçaria a estabilização dos preços na década seguinte o Banco Central “editou várias normas a fim de controlar a expansão do crédito, como as que estabeleceram e/ou ampliaram os depósitos compulsórios” (SOARES, 2002, p. 62). Em que pese essas medidas, verificou-se a elevação dos créditos concedidos pelos bancos, a partir do segundo semestre de 1994, sendo freada logo no ano seguinte, devido a forte inadimplência no setor (PUGA, 1999 apud SOARES, op.cit., p. 47). À época, os financiamentos disponíveis para atividades produtivas eram, basicamente: i) crédito de longo prazo – com mais de vinte anos para pagar – destinado às médias e grandes empresas, caracterizado pelo excesso de burocracia e exigência de garantia real; ii) crédito destinado aos produtores rurais, que, a depender das dificuldades climáticas, seca no Nordeste ou inundações e geadas no Sul e Sudeste, eram beneficiados com prorrogação ou perdão de dívida; iii) programa de crédito em instituições financeiras governamentais, direcionados às microempresas, cujo rito de crédito era engessado com o mesmo grau de exigência de operações para grandes empreendimentos, o que dificultava o acesso, tornando os processos burocratizados, resultando, na maioria das vezes, em extinção do programa de crédito por inadimplência, insuficiência de demanda ou o seu desvio para um público de maior renda.

2. As políticas sociais de governo: nas décadas de 1980 e 1990, as ações sociais apresentaram-se incipientes frente ao desafio de disseminar políticas públicas em um país com contrastes regionais históricos, amplas dimensões territoriais e tão densamente povoadas como o Brasil. Na década de 1980, como reflexo da crise mundial, o país atravessou a pior fase da sua história, enfrentando recessão econômica, hiperinflação, desemprego e restrição ao crédito. Nos anos noventa, a prioridade era estabelecer o processo de estabilização da moeda, a partir do Plano Real, e realizar a Reforma do Estado. Naquele período, tornou-se mais evidente a necessidade de um efetivo projeto de desenvolvimento social para o país, que

pudesse responder à altura das necessidades da sociedade. Na questão social, havia insatisfação em instância dentro do próprio governo:

Com mais de um ano de existência, a Comunidade Solidária era identificada pela opinião pública como a instância responsável pelo resgate da “dívida social” brasileira. Era natural que sobre ela recaísse a crítica de que o governo não estava sendo capaz de responder à altura às expectativas na sociedade de enfrentamento da questão social. Às vozes de insatisfação da opinião pública se somava o descontentamento dentro do próprio Conselho. Na Comunidade Solidária, havia em relação à política do governo críticas convergentes com as que a sociedade expressava. Dois pontos sobressaíam nessas críticas: a subordinação da questão social à questão econômica e a ausência de um real e efetivo projeto de desenvolvimento social para o país (CARDOSO, 2002, p. 10).

3. Interesse não prioritário das autoridades financeiras pelo tema microfinanças: de acordo com pesquisa realizada em 1997 e 2000 junto às autoridades financeiras de dezoito países latinos, somente na Bolívia e no Peru essas autoridades mostraram apoio a esse segmento, através da regulamentação, proporcionando condições às instituições de microfinanças locais ampliar os serviços financeiros oferecidos, com qualidade e comercialmente viáveis. Em outros países, dentre eles o Brasil, constatou-se interesse não prioritário pelo tema<sup>4</sup>. Segundo Soares, o lento desenvolvimento do mercado microfinanceiro em países como Argentina, México e Brasil deveram-se à falta de um marco legal e regulatório para o setor, de modo a atrair investidores, bem como a decisão dos banqueiros que convivem simultaneamente com ampla camada de população pobre e sistemas financeiros desenvolvidos, optarem por investir operações que geram lucro rápido a baixo custo, a exemplo de transações com médias e grandes empresas ou aplicação financeira em qualquer parte do mundo capitalista, ao passo que “para investir no setor de microfinanças, seria necessário um trabalho específico de preparação das pessoas, desenvolvimento de metodologia e produtos com chances indefinidas de sucesso” (SOARES, 2007, p. 23).

4. A falta de um marco legal e de regulamentação do setor de microfinanças: somente a partir de 1999, com a promulgação da Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), a Lei nº 9.790/99, pôde-se avançar na forma de relacionamento entre o poder público e a sociedade civil, com a celebração de parcerias por meio de um novo instrumento jurídico, o Termo de Parceria. A partir dessa lei, o Terceiro Setor da economia ampliou o raio de atuação no campo social, podendo atuar em prol da defesa dos direitos, a proteção ao meio ambiente e modelos alternativos de crédito, como o microcrédito. Essa

---

<sup>4</sup> MARTINS, P.H. et al. Regulamentação das microfinanças. Rio de Janeiro: BNDES, 2002, p. 68.

medida viabilizou também maior oferta de crédito, ao possibilitar que as ONGs obtivessem, junto ao Ministério da Justiça, a qualificação de Osciop especializadas em microcrédito, com isenção da Lei de Usura. Seu disciplinamento figura no Decreto nº 22.626, de 07/04/1933, o qual estipula juros máximos de 12% ao ano, e que a cobrança de juros usurários é considerada crime contra a economia popular. Entretanto, tais regras não se aplicam a instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional, às Sociedades de Crédito ao Microempreendedor e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, de acordo com a Medida Provisória nº 2.172-32/2001. Em 2001, através da Lei nº 10.194/01, foram criadas as Sociedades de Crédito ao Microempreendedor, como entidades comerciais de direito privado, disciplinadas pelo Conselho Monetário Nacional, com algumas especificidades: proibição de captar recursos diretamente junto ao público e de conceder empréstimo para consumo; o endividamento é limitado a cinco vezes seu patrimônio líquido; autorização prévia do Banco Central para captar recursos através doações ou capar de outras fontes não prevista em lei. Em 2003, veio a edição da Lei nº 10.735/03, que cria o Deposito de Interfinanceiro de Microcrédito (DIM), com objetivo garantir o *funding* público através da exigência que todos os integrantes do sistema financeiro nacional apliquem em operações de microcrédito 2% dos recursos oriundos das operações de depósito à vista, do contrário estes serão recolhidos compulsoriamente ao Banco Central. Em 2005, com a Lei nº 10.110/05, foi instituído o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), com o objetivo de aproximar as instituições financeiras convencionais às instituições de microfinanças, pela regulamentação de repasse de recursos e ampliação da oferta de serviços financeiros ao microcrédito produtivo.

O Brasil foi um dos primeiros países no mundo a experimentar o microcrédito no setor informal urbano, em 1973, através de ação da sociedade civil, com a criação do Projeto União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações, mas conhecida como Projeto UNO, em Pernambuco e Bahia. O Projeto UNO foi idealizado pela Accion International<sup>5</sup>, uma organização internacional sem fins lucrativos, com sede em Boston. Seu objetivo estava centrado em conceder microcrédito e capacitação, contando com o apoio financeiro de entidades empresariais, bancos locais e recursos oriundos de doações internacionais (BARONE et al., 2002, p. 21).

---

<sup>5</sup>Destacam-se, ainda, outras instituições internacionais, que atuam no país com repasse de metodologia e recursos: Women's World Banking, World Vision, GTZ da Alemanha, InterAmerican Foundation, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Banco Mundial (BIRD).

Ao longo de seus dezoito anos de atuação, o Projeto UNO foi a principal referência dos programas microcrédito na América Latina, porém, apesar de seu êxito na área técnica, após dezoito anos de atuação as atividades foram extintas, devido a uma elevada inadimplência. Com um perfil de ações mais assistencialista, a gestão dos créditos tinha como foco apenas a expansão dos empréstimos e não o retorno do crédito. Não considerou a auto-sustentabilidade como fator fundamental para a sobrevivência das atividades, em consequência, não pode evitar aumento do risco e perda financeira, registrados quando da extinção dessa experiência.

Outra experiência de destaque no país é o Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos Ana Terra – Rede Ceape –, filiado à Accion<sup>6</sup>. Em 1987, estava presente no Rio Grande do Sul e em 1989, no Rio Grande do Norte e no Maranhão. Essa rede forma o mais antigo e maior grupo de afiliados de rede internacional no Brasil (PARENTE, 2003, p. 16). Em 1984, surgiu o Banco da Mulher, afiliado ao Women's World Bank, no Rio de Janeiro. Em 1986, foram criados o Banco de Microcrédito do Paraná e o Promicro, no Distrito Federal.

No final dos anos 1990, governos estaduais e municipais deram início aos chamados *Bancos do Povo*, para atender às demandas de políticas públicas para a geração de ocupação e renda no âmbito do microcrédito, na maioria das vezes com recursos oriundos de fundos públicos, sendo a operacionalização feita diretamente por agências governamentais, como também por entidades especializadas, criadas para essa finalidade. Em 1997, deu-se a criação do Banco do Povo de Goiânia e do Banco do Povo de Juiz de Fora. Em 1998, o Banco do Povo Paulista, o Banco do Povo de Santo André, o Banco do Povo de Belém e, em Minas, o Banco Popular de Ipatinga. Também em 1998, a ampliação da rede Ceape para vários estados e a fundação do Banco Palmas, em Fortaleza. Em 1996, surgiu ainda a experiência da VivaCred, no Rio de Janeiro.

---

<sup>6</sup>A Accion Internacional surgiu na década de 1960, quando voluntários norte-americanos e europeus vieram para a América Latina trabalhar em projetos comunitários, implementando infra-estrutura em bairros pobres. Estas instituições locais foram chamadas mais tarde de “Rede Accion”, tornando-se um conjunto de instituições independentes que apóiam a missão de massificar os serviços financeiros para os pequenos empresários que não têm acesso ao crédito.

No âmbito do Governo Federal, ressalta-se a atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e do Banco do Nordeste do Brasil S. A. (BNB). O BNDES opera por meio de repasse de recursos a serem aplicados por outras instituições em operações de microcrédito, ou seja, na modalidade de *banco de segundo piso*. Em outras palavras, por não possuir agências bancárias ou pontos de atendimento a operacionalização no setor se dá sem o relacionamento direto com clientes.

O BNB está presente no segmento através do Programa Crediamigo, instituído em 1998, possui uma carteira específica de microcrédito urbano, tornando-se o primeiro banco público de primeiro piso do país e a segunda experiência no mundo, ao lado do Bank Rakya Indonésia, ao incorporar uma estratégia de atuação voltada para o microcrédito. A expressão *banco de primeiro piso* é usada para indicar que a instituição financeira está autorizada a operar no âmbito do microcrédito, com carteira própria, relacionando-se diretamente com o cliente.

A experiência do BNB foi uma ação pioneira, considerando sua condição de banco público, e, que no início não havia clareza acerca de indicadores para as políticas de microcrédito, que pudessem ser usados como referência para tomada de decisão e análise dos resultados. A adaptação da metodologia de trabalho, ainda exótica para a realidade do sistema financeiro brasileiro, foi um desafio inicial, sobretudo, pelo prazo exíguo de uma semana para atender todo o processo de crédito, não podendo a liberação dos recursos ultrapassar o prazo máximo de sete dias, para tanto, foi desenvolvido um relacionamento com o cliente, antes, durante e após a concessão do crédito a ser feito por um assessor de crédito, no próprio local onde este desenvolve sua atividade, evitando idas e vindas à agência bancária. Outro aspecto importante foi a dispensa de garantia real e como única exigência, para lastrear o crédito, foi instituído o aval solidário entre os membros do grupo candidato ao crédito.

Para dar início as atividades do Crediamigo, primeiramente o BNB realizou um projeto-piloto, em 1997, em cinco localidades do Nordeste, vindo a inaugurar oficialmente o programa no ano seguinte, com abertura de mais 45 pontos de atendimento. A partir desse

momento, os empreendedores<sup>7</sup> informais urbanos da região tiveram a possibilidade de acesso a crédito bancário em uma instituição financeira pública.

Em seu desenho e formulação, o Crediamigo combinou a busca pela eficiência empresarial – racionalidade econômico-financeira – com a necessidade de atender a dimensão social – racionalidade social – de combate à pobreza e de inclusão social. Dentre seus principais objetivos, destacam-se<sup>8</sup>:

- Fortalecer a cidadania através do acesso ao crédito, assessoria empresarial e oferta de outros serviços financeiros;
- Promover a inserção socioeconômica com redes solidárias e inclusão no processo produtivo;
- Ofertar oportunidades de trabalho, pelo aumento da capacidade operacional;
- Gerar renda, pelo aumento do estoque e das vendas.

A importância de avaliar as políticas públicas no âmbito do microcrédito justifica-se pela especificidade que o tema apresenta, com uso de métodos, conceitos e processos específicos e pela maturidade que têm alcançado e amplitude mundial.

A escolha do Crediamigo como objeto da pesquisa se dá: i) pela relevância dos números alcançados nesses dez anos de existência do programa; ii) pelo desejo de conhecer suas limitações e potencialidades; iii) pela oportunidade de investigar os possíveis benefícios trazidos à população de baixa renda do nordeste brasileiro; iv) pela motivação pessoal, uma vez que a autora acredita que o trabalho de avaliação e pesquisa poderá converter-se em oportunidade para enriquecimento profissional, levando-se em conta as suas atribuições como técnica na área de microfinanças do BNB. Nesse sentido, o esforço de distanciamento foi

---

<sup>7</sup> Termo utilizado para referir-se aos empreendedores informais, que são pessoas que desenvolvem iniciativas produtivas sem vínculo com salário. De acordo com o relatório executivo sobre empreendedorismo no Brasil – ano 2005 (p. 13), editado pela Global Entrepreneurship Monitor (GEM), o indivíduo, podem ser motivados a empreender (a) pela percepção de uma oportunidade ou um nicho de mercado pouco explorado, ou (b) por necessidade, quando não tem alternativa satisfatória de ocupação e renda. O entendimento acerca do empreendedorismo como objeto de pesquisa acadêmica não tem tido consenso quanto à determinação de sua definição e método, sendo considerado um campo de estudo recente (INÁCIO JUNIOR et al). Segundo os autores Fillion, Carland et al, não se trata de ser ou não ser empreendedor, mas de se situar dentro de uma escala que define o quanto cada pessoa é mais ou menos empreendedora, nesse sentido, desenvolveram um estudo aplicado a fim de medir, através da aplicação de um questionário, o potencial empreendedor das pessoas, chamado de Carland Entrepreneurship Index (CEI), constante, em anexo, ao do presente estudo (anexo D).

<sup>8</sup> Cf. BNB/Disponível <<http://www.bnb.gov.br>>, acesso em 17 de nov. 2008.



realizado para o alcance de uma análise crítica do desenho dessa política pública nos moldes científicos, a fim de se evitar que conceitos subjetivos ou idéias preestabelecidas causassem distorções em relação ao objeto proposto, procurando-se manter coerência com o rigor científico e a ética, pressuposto de qualquer pesquisa acadêmica.

### **Metodologia da Pesquisa**

Elegendo como caso empírico exemplar no campo das microfinanças no país o Programa Crediamigo do BNB, este estudo estabeleceu como objetivo geral avaliar o seu desenho – gênese, metodologia e objetivo - a partir de uma perspectiva cronológica e das práticas implementadas ao longo de sua trajetória, procurando descrever o contexto histórico, político e institucional em que o programa foi gestado, para responder à seguinte questão: como foi possível um banco público de desenvolvimento implementar uma política de microcrédito para geração de trabalho e renda, articulando duas racionalidades: a lógica social e combate à pobreza e a lógica empresarial que remete à busca da eficiência de mercado?

O estudo está baseado na bibliografia pertinente ao tema, nos relatos institucionais de vários agentes envolvidos no desenho e execução do programa, portanto, a reconstituição do programa no contexto institucional e político foram realizados por meio dos relatos dos atores institucionais, durante a pesquisa de campo desenvolvida entre março e julho de 2008, a qual evidenciou que o desenho de uma política pública e sua viabilidade se constrói com a participação de vários atores, com embates e forças políticas necessários para dinamizar e transpor a etapa de formulação em implementação. Para o presente estudo foi adotada a pesquisa *exploratória*, o que favoreceu o diálogo entre os diversos personagens. A escolha dos entrevistados se deu de forma não aleatória, mas intencional.

Em seguida, foi feita a descrição da gênese do Crediamigo, de sua consolidação e expansão, no contexto institucional, através da trajetória da política de crédito e processos adotados para a concessão de crédito e outros produtos financeiros. Foram identificados, por meio de pesquisa, quais os pilares de sustentação que contribuíram para a expansão de mercado como microcrédito urbano e o volume de empréstimo contratado.

A metodologia desenvolvida no presente estudo procurou articular a abordagem quantitativa e qualitativa. Desse modo, o material quantitativo (gráficos financeiros e indicadores) foi analisado a partir de um enfoque qualitativo. A análise do material quantitativo permitiu entender a abrangência social do Programa, pela análise do perfil socioeconômico dos beneficiários e pela escala que este atingiu, considerando o número expressivo de clientes atendidos e volume de crédito investidos em suas atividades.

A escolha da abordagem qualitativa nas entrevistas e questionários deve-se à necessidade de entender os fatos a partir da visão dos atores sociais envolvidos no fenômeno em análise. Como dizem Gondim e Lima (2002, p. 54), “na perspectiva que poderíamos chamar de fenomenológica, pretende-se entender os fenômenos sociais do ponto de vista do ator, ou seja, como este experimenta e interpreta o mundo”. Por meio dessa abordagem, e com a ajuda dos próprios entrevistados, intencionava-se conhecer particularidades dos fatos, como estes ocorreram e suas influências no processo decisório e na trajetória do programa, no caso dos agentes que participaram do desenho e da formulação da política.

O estudo está baseado na bibliografia pertinente ao tema, nos relatos institucionais de vários agentes envolvidos no desenho, resultados e execução do programa e tomou por base:

1. Pesquisas documentais, feitas junto a fontes primárias, a partir de documentos institucionais do Programa Crediamigo do BNB sobre a metodologia empregada para a concessão de crédito; sobre avaliações de resultados atingidos; demais impressos e relatórios divulgados pelo programa, mantendo-se o sigilo bancário, no período estudado, de abril de 1998 a dezembro de 2007. Esses dados apresentam a trajetória do Crediamigo, tais como volume de empréstimos concedidos; empréstimos tomados pelos beneficiários para investimento em capital de giro e fixo, para comparar os dois períodos.

2. Pesquisa bibliográfica (fontes secundárias), dado o interesse da autora em alcançar maior profundidade sobre o tema e manter-se em contato direto com o que foi escrito sobre o assunto, para examiná-lo sob um novo enfoque, com a possibilidade de obter conclusões inovadoras. Nessa pesquisa bibliográfica, são contemplados os seguintes assuntos: microfinanças, microcrédito, pobreza, exclusão social, políticas públicas, política

macroeconômica, em materiais já publicados, constituídos principalmente de livros, impressos, artigos, teses e dissertações.

3. Pesquisa de campo, com aprimoramento dos conhecimentos acerca do problema, buscando-se respostas e descobrindo-se novos dados que tenham relevância para o tema. A coleta de dados em campo deu-se mediante aplicação de entrevistas e questionários, com abordagem qualitativa pelo desejo de entender os fatos a partir da perspectiva subjetiva e pela necessidade de buscar reconstituição do contexto institucional, político e histórico de gestação do Crediamigo e de sua consolidação, por meio de relatos dos atores institucionais, apreensão das várias perspectivas sobre o desenho do programa e articulação entre duas racionalidades a social e a financeira: i) aplicação de entrevistas a técnicos e gestores: foram selecionados 25 gestores e técnicos BNB que participaram da formulação do Crediamigo e da sua implementação. Deste total foi possível entrevistar 21 pessoas; ii) aplicação de questionários: foram selecionados 25 assessores com mais de cinco anos de trabalho no Programa Crediamigo e aplicados 25 questionários, do tipo aberto; iii) aplicação de entrevistas junto aos clientes: foram entrevistados três clientes, no próprio local de trabalho, beneficiários do programa residentes em Fortaleza e adjacências, com entrevista aberta com a intenção de colher fatos da história de vida. Mais 16 entrevistas semi-aberta foram realizadas com clientes, na unidade do Crediamigo, no momento da consolidação do grupo ou liberação do crédito.

O presente estudo foi desenvolvido em quatro partes, incluindo a presente introdução. A primeira sessão traz um breve resgate histórico da economia e do condicionamento no Brasil que resultou em concentração de renda e desigualdade, bem como apresenta breve análise de abordagens acerca da pobreza e da informalidade na economia.

A segunda seção discute a indústria das microfinanças a partir dos conceitos que a definem, as características da demanda e da oferta desse setor e o avanço no marco legal e o impacto da legislação e regulamentação sobre as instituições de microfinanças.

A terceira e última seção aborda o contexto institucional do BNB, a partir do qual surgiram o desenho da sua política de microcrédito, a implementação e expansão do Crediamigo e os diversos olhares sobre essa gênese. Procura entender o desenho da política e a sua viabilidade como algo que se constrói com vários atores, fazendo-se o confronto entre a

perspectiva social e financeira, daqueles que ajudaram a construir essa política: governo, instituição financeira, gestores, agentes de crédito. Em seguida, junto com as considerações finais apresentam-se às limitações e sugestões para pesquisas futuras.

## **1 BREVE INCURSÃO PELA HISTÓRIA DA CONCENTRAÇÃO DA RENDA E DOS MODELOS ECONÔMICOS NO BRASIL**

Nesta seção, analisa-se, de modo breve, o modelo econômico adotado no país nos últimos três séculos com a finalidade de identificar a origem dos problemas sociais da atualidade, uma vez que as desigualdades regionais e concentração de renda se acentuaram mesmo em épocas de prosperidade econômica, resultando em um grande contingente de pobres e excluídos em busca de serviço público assistencialista.

No final dos anos 1950, Furtado (1959, p. 10) já alertava para o que considerou o principal problema enfrentado pelo país, a tendência para criar desigualdades e concentração de riqueza: “com o desenvolvimento espontâneo, entregue ao acaso (...) estou convencido de que as crescentes disparidades regionais constituirão o mais grave problema do nosso país nessa segunda metade do século XX”.

Se olharmos o nosso passado, poderemos constatar que no período colonial, as terras foram divididas em grandes latifúndios, cuja posse era privilégio de poucos, que além de dominar a economia, ditavam os rumos do país: “o poder econômico e o poder político estiveram concentrados, de fato e de forma quase absoluta nas mesmas pessoas: os senhores de terras, os latifundiários” (BRUM, 2005, p. 121), e isso não foi reformulado depois da Independência (1822), nem com a abolição da escravatura, após trezentos anos de escravidão, tampouco quando da Proclamação da República (1889).

Além disso, as inúmeras revoltas e manifestações de caráter popular e revolucionário que eclodiram contra as desigualdades e a opressão de uma sociedade predominantemente elitista, em diferentes momentos da nossa história, não chegaram a abalar o domínio dos latifundiários e oligarquias reinantes. Brum (Op. cit 2005, p. 122) afirma que as elites têm dominado de forma marcante a sociedade brasileira, imprimindo seu modo de pensar a ponto de ignorar os movimentos reivindicatórios. Somente a literatura recente passou a dar o merecido destaque, inserindo-os na história oficial do país. Dentre tais revoltas, destacam-se: Palmares, o Levante de Escravos na Bahia, a Inconfidência Mineira, a Conjuração dos Alfaiates, a Revolução Pernambucana, a Confederação do Equador, a Cabanagem, a Sabinada, a Balaiada, a Revolução Farroupilha, a Praieira, Canudos, o Contestado e o movimento liderado por Padre Cícero, no Ceará.

Por outro lado após 1930, com a falta de políticas de incentivo e apoio ao homem do campo e a indústria assumindo a liderança e prioridade política devido ao processo de aceleração industrial, ocorreu a urbanização no país, onde os centros urbanos atraíram a população em busca de melhores condições de vida e oportunidade de trabalho. De fato, um dos fatores que estimulou, ao longo do século anterior, o homem a migrar do campo para as cidades, levando-o, na maioria das vezes, a viver de maneira desumana nas favelas da periferia dessas cidades, foi também a impossibilidade de deter a posse sobre as terras que cultivavam. Portanto, quando se estuda o processo de urbanização, as causas históricas da concentração de renda e desigualdades regionais, a relação do homem do campo com a terra é uma questão relevante, sobretudo, em um país com dimensão continental como o Brasil.

### **1.1 Modelo Primário Exportador**

Os séculos XVIII e XIX estiveram sob a influência das idéias liberais, lideradas pela política internacional inglesa, que rompeu com a ordem mercantilista, no intuito de obter acesso direto aos fornecedores e consumidores mundiais, para viabilizar a primeira fase da Revolução Industrial, que então ocorria naquele país.

No início do século XX, o Brasil, à época um país essencialmente agrícola, inseriu-se na economia mundial com o modelo econômico agroexportador e uma estrutura de poder herdada de sua época colonial, com padrão econômico caracterizado por dependência econômica externa. A riqueza do país era quase que exclusivamente oriunda das exportações de *commodities* agrícolas e comausência de articulação interna. Esse foi um período durante o qual as economias das regiões brasileiras tinham poucas inter-relações, nos quatro primeiros séculos após o Descobrimento, o país era “um arquipélago de regiões e na verdade tínhamos ilhas regionais durante todo o período do Brasil primário-exportador. Nessa fase, as economias regionais se articulavam muito mais para fora do que para dentro do espaço nacional” (BARCELAR, 2000, apud TAVARES, 2000, p. 72). Também caracterizado por um padrão periférico. Na década de 1920, o Brasil percebeu-se dependente e periférico com uma economia especializada em poucos produtos primários simples e baixo nível de diversificação industrial (SILVA FILHO 1997, p. 438).

Até 1930, a economia brasileira era agroexportadora, com um sistema político de cunho liberal, caracterizado pela falta de um planejamento social efetivo e ausência do Estado como agente regulador da área social. A questão social era uma tarefa que envolvia “o mercado, que atendia a demandas individuais, a iniciativa privada não mercantil, que dava respostas tópicas e informais aos reclamos da pobreza, e a polícia, que controlava repressivamente a questão social então emergente” (PEREIRA 2002, p. 127-128). As políticas sociais eram efetivadas como componente da ordem econômica, e, para dar suporte à política do Estado, associavam-se à lógica e aos interesses da oligarquia regional, garantindo suporte ao modelo primário-exportador.

A crise mundial de 1929 abalou a economia liberal, dando-se o esgotamento do modelo primário-exportador e a derrota ainda que parcial das oligarquias dominantes, ascendendo ao poder novas classes sociais urbanas, priorizando, a partir de então, a industrialização do país.

## **1.2 Da Economia Agroexportadora para Urbano-Industrial, com Presença do Estado na Economia**

Nas três décadas seguintes (1930–1964), o Processo de Substituição de Importações (PSI) determinou o crescimento econômico. Do ponto de vista econômico, foi a passagem da economia agroexportadora para a urbano-industrial, voltada para o mercado consumidor interno, com a preocupação de substituir, progressivamente, as importações por produtos da indústria nacional, em um processo de formação de demanda interna. Sob o aspecto político, o Estado desempenhou o papel de indutor e patrocinador do desenvolvimento, prevalecendo a tendência de estatização da economia. De acordo com Brum (2005), diferentemente do que ocorrera nas nações pioneiras, a industrialização caracterizou-se pela insuficiência de capitais privados para alavancar a economia, o que levou o Estado a patrociná-la, reunindo recursos indispensáveis para criação de empresas estatais no setor básico, a exemplo da Eletrobrás, da Petrobras, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e do Banco do Nordeste do Brasil S. A. (BNB).

Com o Plano de Metas do governo JK (1956 – 1960), foi posta em prática a idéia de realizar o desenvolvimento de um único centro dinâmico, o Centro-Sul, de onde se

irradiaria o desenvolvimento e para onde foi canalizada a grande maioria dos investimentos públicos em infra-estrutura, à custa do esquecimento e estagnação das demais regiões do país, ocasionando, ao invés de riqueza e desenvolvimento econômico para todos, desigualdade regional e concentração de renda.

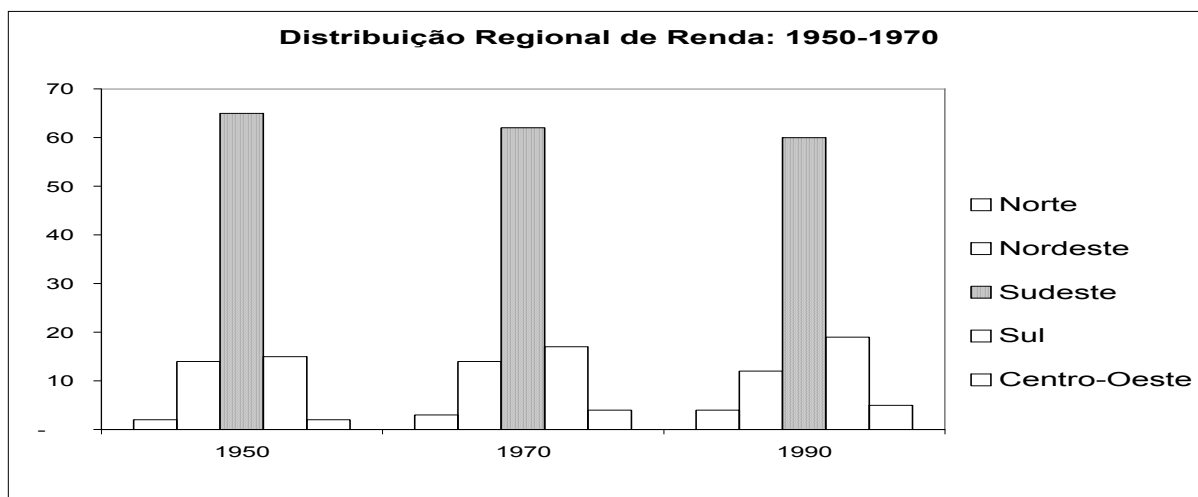


Gráfico 01: Distribuição Regional da Renda: 1950-1990  
Fonte: IBGE

Com relação a concentração de renda, pelo Gráfico 1, observa-se que a região Sudeste concentrou nesse período analisado em torno de 60% da renda nacional, enquanto a região Nordeste detinha apenas um percentual próximo a 15% desta renda. Para tentar diminuir as disparidades entre as regiões, criaram-se diversos organismos regionais<sup>9</sup>, porém apesar de ousadas, essas medidas não resolveram o problema em sua raiz, uma vez que a tendência concentradora persiste até os dias atuais.

A partir de 1958, pode-se observar elevação na taxa de crescimento do PIB, resultante do investimento estatal nos setores de transporte (rodoviário) e energia elétrica, na indústria de bens de produção intermediário (aço, carvão, cimento, etc), estímulo à indústria de bens de consumo duráveis e a construção de Brasília (vide Tabela 1). Entretanto, no mesmo período observou-se uma aceleração inflacionária, aumento na concentração de renda devido a alguns fatores: desestímulo e conseqüente baixo desempenho da agricultura no período, uma vez que essa era uma questão não prioritária no modelo de desenvolvimento

<sup>9</sup>Foram criados quatro órgãos regionais, dotados de recursos da União: a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), a Superintendência do Desenvolvimento do Extremo Sul (Sudesul) e a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco).



vigente; elevado investimento de capital na indústria; queda no salário mínimo real com redução do poder de compra (GREMAUD, 1996). O pensamento de Celso Furtado ressalta que a política de industrialização amplia as desigualdades e desfavorecem as regiões menos dinâmicas do país (BARCELAR, 2000, apud TAVARES, 2000, p. 75):

Ele ousa dizer que a política de industrialização de Juscelino Kubitschek era ótima para o Brasil, mas, vista da dimensão espacial, era ampliadora das desigualdades regionais. Portanto, era portadora, em si, do germe da ampliação da “questão regional” brasileira. Dizia também que a política de câmbio era ótima para promover a industrialização do país, mas para o Nordeste ela era trágica. A política comercial era ótima para fomentar a indústria, mas para o Nordeste ela era perversa; a política de investimentos era ótima para aumentar a dinâmica da economia nacional, mas para o Nordeste ela era quase inexistente. Assim, o conjunto da política juscelinista focava exageradamente o objetivo de consolidar o Brasil como país industrial. Só que a indústria concentrava-se no Sudeste.

Tabela 1: Desempenho do Governo JK

<b>Desempenho Econômico do Governo JK (1956 – 1960)</b>						
<b>Ano</b>	<b>Taxa de Crescimento Anual do PIB (%)</b>				<b>Taxa de Inflação Anual (%)</b>	<b>Salário Mínimo Real* (%)</b>
	<b>Total</b>	<b>Indústria</b>	<b>Agricultura</b>	<b>Serviço</b>		
<b>1955</b>	8,8	11,1	7,7	9,2	23,0	-9,5
<b>1956</b>	2,9	5,5	-2,4	0,0	21,0	-1,3
<b>1957</b>	7,7	5,4	9,3	10,5	16,2	-9,6
<b>1958</b>	10,8	16,8	2,0	10,6	14,8	14,5
<b>1959</b>	9,8	12,9	5,3	9,1	39,2	-12,7
<b>1960</b>	9,4	10,6	4,9	8,1	29,5	19,4

Fonte: IBGE

(\*) Salário mínimo real – variação (%) anual

No governo de João Goulart (1961 – 1963), início dos anos 60, a economia diminuiu o ritmo de crescimento, foi a primeira crise econômica do Brasil em sua fase industrial. A expansão da indústria de bens de consumo duráveis apresentava sinais de esgotamento (vide Tabela 2), configurou-se um quadro de processo inflacionário com redução do poder de consumo (aquisição de bens de consumo duráveis) e poupança interna. O total fechamento à exportação de produtos industrializados por um período tão elevado resultou, ao longo dos anos, em atrasos tecnológicos da indústria brasileira e sua incapacidade de concorrer com os países com maior tradição industrial.

Tabela 2: Desempenho do Governo Goulard

Desempenho do Governo Goulard (1961 – 1963)			
Ano	PIB (%)	Crescimento da Produção Industrial (%)	Inflação (%)
1961	8,6	8,1	47,79
1962	6,6	-0,2	51,65
1963	0,6	5,0	79,87

Fonte: IBGE e BACEN

No campo social, não ocorreram grandes mudanças, a política social confundia-se com benefícios na área trabalhista, para trabalhadores urbanos: estabilidade no emprego, férias remuneradas, salário mínimo, indenização por demissão, jornada de 48 horas, equivalência de trabalho entre homens e mulheres, desenvolvimento do sistema previdenciário e de saúde. A classe trabalhadora industrial e seus respectivos sindicatos formavam uma grande força social no país. A questão social não era uma prioridade política, embora o Estado se apresentasse como provedor das políticas sociais, estas não obtiveram a mesma atenção dispensada à área econômica, funcionando, na maioria das vezes, mediante barganhas populistas com parcelas da sociedade, de modo que “a questão social era transformada em querelas reguladas jurídica e administrativamente, e, portanto, despolitizada” (PEREIRA, 2002, p.130).

### 1.3 A Desilusão do Milagre Econômico

Anos 1960. Surge na Europa o movimento da contracultura, através da música. Em Paris, os estudantes reforçam essa nova onda. No Brasil, a partir de 1964, os militares tomam o poder. O golpe militar cassa os direitos dos cidadãos, via atos institucionais. As universidades e o Congresso são fechados, os manifestantes saem para as ruas. É a década explosiva, da repressão, mas também da resistência. Nem canções de protesto nem peças de vanguarda podiam ir para o espaço público. Na década em que a TV a cores chega ao Brasil, pouca coisa pode ser mostrada. Foi o auge da ditadura militar. Enquanto a seleção brasileira conquista o campeonato mundial de futebol – Copa de 1970 –, enchendo de alegria o coração de todos, nossos artistas e intelectuais são enviados ao exílio, e, com eles, centenas de outros brasileiros – políticos, estudantes, formadores de opinião –, que de algum modo se opunham ao regime instalado no país.

A fase desenvolvimentista foi interrompida com o novo regime, que, contrário às práticas populistas, tomou medidas restritivas: “arrocho salarial; controle do crédito; esvaziamento do poder de pressão dos sindicatos e de suas funções específicas; proibição de greve e substituição da Justiça do Trabalho pelo Executivo federal no processo de discussão salarial” (PEREIRA, 2002, p. 136). No plano econômico, os militares procuram controlar o quadro inflacionário para melhorar o desempenho da balança comercial e a conseqüente entrada de divisas no país, com estímulo à exportação e diversificação de sua pauta, sobretudo de bens manufaturados.

Tabela 3: Indicadores Econômicos (%) – Ano 1968 - 1973

Indicadores Econômicos (%) – Ano 1968 – 1973					
Ano	Produto - Taxa de Crescimento (%)				Taxa de Inflação (%)
	PIB	Indústria	Agricultura	Serviços	
1964	3,4	-	-	-	92,1
1965	2,4	-	-	-	34,5
1966	3,8	9,8	6,6	-14,6	39,1
1967	4,8	3,0	7,8	9,2	25,0
1968	11,2	13,3	4,5	8,9	25,4
1969	10,0	12,1	3,8	11,6	19,3
1970	8,8	10,4	1,0	10,5	19,3
1971	11,3	11,8	10,2	11,2	19,5
1972	11,9	14,2	4,0	12,4	15,7
1973	14,0	17,0	0,1	15,6	15,6

Fonte: Banco Central do Brasil e Fundação Getúlio Vargas

De fato, o crescimento econômico no período de 1968 a 1973 chegou a alcançar a casa dos dois dígitos, com taxas médias anuais superiores a 10%, ficando conhecido como a fase do *Milagre brasileiro* (vide Tabela 3). Entretanto, a riqueza então gerada não foi socializada, a marca de desigualdade manteve-se acentuada até mesmo nesse período de prosperidade, o crescimento econômico se deu de modo elitista, acentuando ainda mais as disparidades regionais. A concentração de renda foi adotada como estratégia de aumento da capacidade de poupança interna, de financiar os investimentos, porquanto à época prevaleceu a tese de que é preciso primeiro fazer o bolo crescer, para depois reparti-lo. Essa medida ficou conhecida como *Teoria do bolo*.

O extraordinário crescimento do PIB não se sustentou, e, a partir de 1974, as taxas de crescimento econômico declinaram, ocasionando a crise econômica dos anos 1980. De

acordo com Hobsbawm (1995 apud CACCIAMALI, 2000, p. 3), toda a década seguinte foi marcada pela estagnação do nível de atividade produtiva, fechamento da economia, sucessivos congelamentos de preços, hiperinflação e elevado desemprego:

Em virtude da crise do sistema monetário internacional e do desgaste no padrão de crescimento econômico do Pós-Guerra na Europa e nos Estados Unidos, da diminuição das taxas de crescimento da produtividade industrial, da perda da lucratividade das empresas, do esgotamento da demanda, da crise de energia e do aumento das taxas de inflação e dos déficits públicos, entre as principais. Enfim, a partir de 1979, nos países industrializados põem-se em marcha os processos de ajustamento e de reforma, em virtude do esgarçamento nos pilares que sustentam o modelo econômico, social e político que caracterizam o período denominado “era de ouro”.

#### **1.4 Da Estagnação Econômica, Hiperinflação à Estabilização da Moeda**

Após 21 anos de regime militar, o país vivenciou o processo de abertura política, com a criação da Lei da Anistia, o fortalecimento da oposição, o surgimento de novos partidos políticos, o movimento estudantil e sindical e as manifestações de rua. A inflação galopante deu novo impulso ao grito de milhões de brasileiros por eleições “Diretas Já”. O início da “Nova República”, em 1985, foi também o momento da transição para o regime democrático, com aumento da participação popular, partidária e sindical, que culminou com a convocação da Assembléia Nacional Constituinte, em 1986.

No campo econômico, os anos 1980 foram marcados pela recessão, desaceleração econômica, reconcentração de renda, estagnação do nível de atividade, aumento da taxa de desemprego, fechamento da economia, congelamento de preços e hiperinflação, influenciada por medidas adotadas no âmbito externo. Procuramos detalhar no Quadro 1, alguns desses episódios, àqueles de maior expressividade, ocorrido no cenário mundial e sua conseqüência para a economia brasileira.

Fatos Ocorridos e Conseqüência para a Economia Brasileira
(1) Elevação no preço do petróleo, em 1979:
Em curto espaço de tempo ocorreram duas elevações no preço do petróleo (em 1973 e 1979) o que provocou desequilíbrio nas contas externas brasileira, com diminuição no fluxo de capital externo para o Brasil. A economia desacelerou de um crescimento de 11% a.a. (1974) para o índice de -7% a.a. (1980).
(2) Elevação dos Juros:
O desequilíbrio no preço do petróleo alterou a conjuntura econômica mundial influenciando diretamente na decisão do Federal Reserve (Banco Central Americano) elevar os juros no mercado internacional, no início dos anos 80, como forma de atrair capital e recompensar a perda de recursos pelos déficits públicos enfrentados pelo EUA. No Brasil, tal mudança impossibilitou a captação de recursos para rolar a dívida externa, não sendo possível sequer efetuar o pagamento dos juros.
(3) A moratória Mexicana em 1982:
Em conseqüência os empréstimos contraídos a taxas flutuantes pelos países emergentes tornaram-se impagáveis, a começar pelo México, em 1982. O não pagamento dessa dívida levou os banqueiros internacionais a temer o mesmo comportamento por parte das demais economias da América Latina, culminando com a fuga de capitais e o cancelamento de novos empréstimos, inclusive no Brasil.
(4) Consenso de Washington <sup>10</sup> em 1989:
Organismos internacionais, liderados pelo FMI, passaram a receitar reformas (Reforma de Estado) a partir de regras ou receitas como sendo uma fórmula infalível, para promover o "ajustamento macroeconômico" e acelerar o dos países da América Latina que passavam por dificuldades. Esse conjunto de medidas formuladas no final de 1989 e que se tornou a política oficial do FMI em 1990, ficaram conhecidas como o Consenso de Washington. Essa expressão é usada para abrigar todo um elenco de medidas e para justificar as políticas neoliberais, que de início foram aceitas e adotadas por dezenas de países sem serem muito questionadas. Só após a grave crise asiática, em 1997, da quase quebra da Rússia, que viu seu PIB cair 30%, da "quebra" da economia Argentina - que recebia notas A+ do FMI pelo zelo com que aplicava suas sugestões - e de vários outros desajustes econômicos ocorridos pelo mundo, esse "consenso" caiu no descrédito e abandonadas, sobretudo nesse novo milênio onde houve ascensão da esquerda na América Latina. A popularização dessas políticas econômicas foi muito facilitada pelo entusiasmo que gerou a queda do muro de Berlim e foi ajudada pela decadência do socialismo soviético, numa época em que parecia que os países que seguiam o planejamento central estavam fadados ao fracasso econômico e político. Na verdade medidas impostas tinha o objetivo de responder aos interesses do capital externo e garantir o pagamento junto aos credores internacionais, mesmo que à custa de desemprego, recessão e privatizações com objetivo de reduzir o Estado e levantar os recursos necessários ao pagamento dos juros referente à dívida contraída junto a credores internacionais, dos quais o mais relevante era o FMI.

Quadro 1: Fatos Ocorridos e Conseqüência para a Economia Brasileira

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Almeida (2001) e Site Disponível em: <<http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/washington.html>>. Acessado em: 08.06.2008.

Uma sucessão de fracassos nos cinco planos econômicos adotados no espaço de cinco anos<sup>11</sup> contribuiu para elevar a instabilidade da economia, que apresentou um crescimento médio de 1,5% ao ano, sendo esse período da história recente – 1981 a 1990 – considerado a *década perdida*. Como principal empreendedor, o Estado mostrou-se incapaz de garantir a estabilidade e a provisão de serviços sociais básicos, conforme determinava a Constituição de 1988. Com o desgaste no padrão de crescimento do pós-guerra,

<sup>10</sup>Cf. Center for International Development at Harvard University, foi um conjunto de medidas formuladas em novembro de 1989 por economistas de instituições financeiras baseadas em Washington (FMI – Fundo Monetário Internacional, BIRD – Banco Mundial, e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos. John Williamson, economista inglês, criou a expressão "Consenso de Washington", originalmente para significar: "o mínimo denominador comum de recomendações de políticas econômicas que estavam sendo cogitadas pelas instituições financeiras baseadas em Washington e que deveriam ser aplicadas nos países da América Latina, tais como eram suas economias em 1989". Disponível em <<http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/washington.html>>. Acessado em: 8 jun. 2008.

interromperam-se o processo de desenvolvimento continuado e a reestruturação do mercado de trabalho e de políticas comprometidas com o pleno emprego.

No início dos anos 1990, ocorreu o declínio do bloco socialista, o fim da Guerra Fria (1991) e da União Soviética, onde o reformista Mikhail Gorbachev tentou a abertura econômica – “Glasnost” – e a abertura política – “Perestroika”. Os Estados Unidos tornaram-se a única superpotência econômica e nuclear do planeta. Na Alemanha, nenhum muro separava mais as duas Berlins. Foi a década dos blocos econômicos, com a criação do Mercosul pelo Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, e início das rodadas de negociação para criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), a qual não avançou por falta de adesão política. Cresceram os tigres asiáticos<sup>12</sup>. O mundo se globalizou, nasceu o www (World Wide Web) e a Internet explodiu.

Na ordem econômica vigente, o mundo passou a ser “governado” pelo mercado. Na América Latina, com vários países enfrentando dificuldades, o processo de retomada do crescimento e do crédito perante os investidores externos só foi possível a partir de reformas, conforme regras do FMI e do Banco Mundial, “vendidas” como “fórmula infalível para promover o *ajustamento macroeconômico* e acelerar o desenvolvimento econômico dos países da América Latina que passavam por dificuldades”<sup>13</sup>. Essas regras foram resumidas em dez proposições divulgadas a partir do *Consenso de Washington*: (i) disciplina fiscal; (ii) redução dos gastos públicos; (iii) reforma tributária; (iv) juros de mercado; (v) câmbio de mercado; (vi) abertura comercial; (vii) investimento estrangeiro direto, com eliminação de restrições; (viii) privatização das estatais; (ix) desregulamentação (afrouxamento das leis econômicas e trabalhistas); e (x) direito à propriedade intelectual.

No Brasil, a mesma população que pediu as “Diretas Já”, e que depois de muita luta conseguiu, após o golpe militar, eleger seu primeiro presidente pelo voto direto – Fernando Collor<sup>14</sup> –, “pintou a cara” e foi às ruas exigir a sua saída: é o Impeachment. Em 1992, assumiu a presidência o vice Itamar Franco, e com ele foi gestada uma nova moeda: o

---

<sup>11</sup> Planos: Cruzado (1986), Bresser (1987), Verão (1989), Collor I (1990) e Collor II (1991).

<sup>12</sup> A expressão Tigres asiáticos refere-se às economias de Hong Kong, Cingapura, Coreia do Sul e Taiwan (Formosa). Esses territórios e países apresentaram grandes taxas de crescimento e rápida industrialização entre as décadas de 1960 e 1990,

<sup>13</sup> Cf. nota referência nº 10.

<sup>14</sup> A última eleição direta para presidente da República havia ocorrido 29 anos antes, em 1960.

Real. No governo seguinte, durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso, o processo de globalização, que começara a ser desenhado no final do governo Sarney, atingiu o auge: “o processo de reforma econômica ganhou amplitude e profundidade incomparavelmente maior” CRUZ et al (2004, p. 60). Entretanto, os ajustes estruturais não reproduziram o crescimento econômico esperado, ficando evidente que as medidas recomendadas via *Consenso de Washington*, na verdade, “objetivavam atender aos interesses dos países credores, e não a resolução dos problemas socioeconômicos dos países devedores” (CARDOSO, 2006, p. 79). As medidas impostas visavam levar os países devedores a ultrapassar a crise financeira, adquirindo capacidade de pagamento para garantir o cumprimento de compromissos financeiros junto aos credores externos.

Tabela 4: Taxas PIB e Emprego – Anos 1992 a 2001

Brasil: Taxas do Produto Interno Bruto e Emprego – 1992 – 2001								
Ano	Taxa de Crescimento Anual do PIB (%)				Emprego (População Ocupada) (%)			
	PIB Total	Indústria	Agricultura	Serviços	Emprego Total	Indústria	Agricultura	Serviços
1992	-0,54	-4,22	4,89	1,52	-0,47	-4,90	-1,17	1,54
1993	4,92	7,01	-0,07	3,21	1,28	-1,23	0,24	2,35
1994	5,85	6,73	5,45	1,80	2,62	1,22	7,91	3,13
1995	4,22	1,91	4,08	1,30	2,40	0,09	-0,36	3,35
1996	2,66	3,28	3,11	2,26	2,26	-2,15	-13,47	4,12
1997	3,27	4,65	-0,83	2,55	0,29	-3,07	-6,36	1,57
1998	0,13	-1,03	1,27	0,91	-0,26	-3,34	-7,89	0,87
1999	0,81	-2,52	7,95	2,20	0,28	-2,50	-5,07	1,24
2000	4,36	4,88	3,03	3,71	4,25	2,83	-2,87	4,75
2001	1,51	-0,57	5,12	2,52	0,62	-0,49	3,15	0,95

Fonte: Banco Central do Brasil

Com relação à política macroeconômica de estabilização do nível de preços implementada por meio do Plano Real, de fato, verificou-se o aumento da estabilidade da moeda e a recuperação do poder de compra nos primeiros anos do plano econômico, além do fato de que “o Plano Real conseguiu acabar com a memória inflacionária” (PRADO, 2005, p. 484), porém, os benefícios para a classe salarial não perduraram por muito tempo. A manutenção do plano de estabilização se deu à custa de “remédios amargos”, medidas recessivas e sacrifícios impostos, em outras palavras, em 1997, o governo elevou as taxas de

juros, o que produziu índice de desemprego até então nunca visto (vide Tabela 4). A partir de 1998, ocorreu perda salarial em relação à inflação, com salários corrigidos abaixo dos índices inflacionários: “o aumento do desemprego aprofundou a queda da massa real nos salários, como conseqüência da recessão imposta à economia, para conseguir manter a inflação em níveis baixos” (PRADO, 2005, p. 483).

Nos 1990 a criação de postos de trabalho foi abalada pela diminuição do ritmo de atividades das empresas, o surgimento de postos de trabalho ocorre apenas no setor de serviços, quanto aos demais, indústria e agropecuária, não apresentam resultado satisfatório. O PIB industrial não teve resultado expressivo, inclusive com percentual negativo, o que refletiu no número de vagas existentes no setor industrial. O setor de agricultura apresentou comportamento semelhante, conforme informações constantes na Tabela 3. Nesse período observou-se a precarização das relações de trabalho; elevada rotatividade da mão-de-obra e redução dos vínculos de emprego, dando lugar as relações de trabalho precárias e auto-emprego; crescente número de trabalhadores sem carteira assinada; automação e terceirização incorporada ao processo produtivo da indústria .

A redução das vagas existentes e a diminuição da capacidade de gerar novos postos de trabalho no setor industrial podem ser entendidas, de um lado, “pela mudança nas formas de utilização do trabalho por meio da terceirização realizada por empresas, e, de outro, pela diminuição de oportunidades ocupacionais diretamente relacionadas à mudança na estrutura de produção” (BALTAR, 1998 apud HILGEMBERG, 2003, p. 13).

### **1.5 A pobreza como questão social**

A história econômica retrata características marcantes do Estado brasileiro: a disparidade dos indicadores econômicos e sociais, as desigualdades regionais e a concentração de renda.

No Brasil a pobreza é mais acentuada nas regiões Norte e Nordeste, e, embora seja expressiva nas áreas rurais, a verdade é que os pobres das áreas urbanas formam a maioria nesse contingente populacional, decorrente do perfil da população brasileira, cujos indivíduos e famílias inteiras, a partir de meados do século passado, atraídos pelo surto industrial, e em



busca de melhores condições de vida, migraram da área rural, para fixar-se nas periferias das cidades. Na esperança de uma vida melhor, muitos deles simplesmente trocaram a pobreza do campo pela miséria nos centros urbanos. A insuficiência de vagas no mercado de trabalho, aliada à falta de qualificação profissional, impossibilita esse contingente de trabalhadores de integrar a mão-de-obra local, nas palavras de Lemos (2005, p. 13):

O Brasil é um país que exhibe grandes contradições, em que uma parcela diminuta da população auferia padrões de renda e de qualidade de vida semelhantes aos observados nas economias mais industrializadas do planeta, ao passo que, na base da pirâmide social, situa-se uma parcela substancial da população, que sobrevive em condições bastante precárias, e até mesmo não-dignificantes com a condição de seres humanos.

O processo de urbanização deu-se de forma irreversível. O Censo Demográfico 2000 do IBGE registrou que os residentes nas zonas urbanas representavam 81,25% da população total do país. Simultaneamente ao esse êxodo rural, as cidades viveram uma profunda mudança social, com maior percepção da falta de oportunidades, das injustiças sociais e do acesso desigual aos bens e serviços. De acordo com Nascimento e Puttini (2002, p. 62), as desigualdades sociais foram percebidas como injustas e a pobreza passou a ser percebida não como um fato natural, e, sim como uma questão social.

No período 1970–1980, embora o crescimento econômico tenha possibilitado aumento dos rendimentos e redução da pobreza absoluta com 19,8 milhões de indivíduos ultrapassado a linha da pobreza, do total de 61,1 milhões de pessoas pobres (68,4%) em 1970, passou para 41,3 milhões de pessoas (35%) em 1980, a desigualdade de renda entre as pessoas acentuou-se, uma vez que o aumento no rendimento ocorreu entre aqueles que já detinham renda elevada, perpetuando a característica concentradora no país. “Caso os frutos do crescimento tivessem sido repartidos de forma equânime (...) e se o crescimento da renda tivesse sido neutro do ponto de vista distributivo, a redução da pobreza absoluta teria sido mais acentuada” (ROCHA, 2004, p. 4).

Em 2002, o contingente de pobres no país totalizava 35,1 milhões de pessoas, proporcionalmente representando 20,7% da população total. Analisando-se a faixa de tempo de 32 anos – 1970 a 2002 –, verifica-se que a pobreza absoluta no país declinou algo em torno de 26 milhões de pessoas, devido ao volume de riqueza produzida internamente, porém, o combate à pobreza ficou aquém do que seria possível atingir se houvesse uma política

distributiva mais favorável. “A pobreza enquanto insuficiência de renda poderia, teoricamente, ter sido erradicada. Na verdade a persistência da pobreza absoluta está associada ao elevado nível de desigualdade na distribuição de rendimentos” (ROCHA, *op. cit.*, p.7).

Ressalte-se ainda que esses resultados favoráveis são frutos de programas de transferência de renda criados a partir da segunda metade dos anos 1990. Porém, com uma leva de 35,1 milhões de pessoas na linha de pobreza, é factível de se concluir que no país não houve suficiente participação social no crescimento, e que a riqueza produzida pelo desenvolvimento econômico não reproduziu resultado similar no campo social. Mesmo levando-se em conta a redução do número de pessoas pobres no país, estes ainda formam um grande contingente à espera de melhores oportunidades.

Desigualdades de rendimento entre indivíduos e desigualdade de desenvolvimento entre regiões têm sido duas marcas perversas da economia brasileira, que a evolução acumulada nos últimos trinta anos foi incapaz de mitigar. Apesar do crescimento econômico e das enormes transformações sociais ocorridas nesse período, os progressos pífios na redução dessas desigualdades se manifestam pela permanência de elevada incidência de pobreza absoluta e pelas diferenças regionais na sua repartição (ROCHA 2003, p.7).

Críticas não faltam àqueles responsáveis pelos rumos do país, pois o crescimento econômico por si só não resolve problemas como desigualdade e marginalização, quando não há perspectiva de futuro e os projetos políticos existentes são obsoletos, como tem acontecido em países periféricos como o Brasil, onde ocorreu “a naturalização da desigualdade social e conseqüente produção de subcidadãos”, se for considerado “o fato de o Brasil ter sido o país de maior crescimento econômico do mundo entre 1930 e 1980, sem que as taxas de desigualdade, marginalização e subcidadania tivessem sido alteradas significativamente” (SOUZA, 2004, p. 80-94).

Com o fortalecimento e ampliação dos programas de transferência de renda, a partir de 2003 a questão social no país ganhou ordem de prioridade nunca antes concedida. De fato, esses programas “devem ser vistos, juntamente com os benefícios previdenciários, como mecanismos que viabilizam a estabilização dos índices de pobreza face à evolução adversa do mercado de trabalho no final do período analisado” (ROCHA, 2004, p. 8). Com a retomada do crescimento da economia, o Brasil entrou em um ciclo distributivo, verificando-se uma

redução gradual na desigualdade dos rendimentos, sobretudo pelo aumento real verificado no salário mínimo.

“O Brasil não é um país pobre, mas um país de muitos pobres” (BARROS et al., 2001, p. 1). Essa assertiva encontra respaldo quando observamos a classificação feita por Rocha (2000, p. 2), que separa em dois grupos os países cuja incidência de pobreza absoluta ainda é observada. O primeiro grupo é formado pelos países onde a pobreza absoluta é inevitável uma vez que a renda produzida internamente é insuficiente para suprir o mínimo necessário a cada um dos indivíduos. Ou seja, a renda per capita é baixa, inviabilizando qualquer processo de distribuição. O segundo grupo é formado pelos países, do qual faz parte o Brasil, onde a pobreza absoluta persiste apesar do produto nacional ser suficientemente elevado para garantir o mínimo necessário a todos, sendo a pobreza fruto da má distribuição de renda. Portanto, no contexto brasileiro a superação da pobreza absoluta requer estratégias via crescimento econômico, associado às políticas sociais.

No Brasil não há um parâmetro oficial de medição da pobreza, como também não há consenso sobre um determinado nível de renda abaixo do qual as pessoas sejam consideradas legalmente pobres e possa habilitar-se a receber determinado benefício público. Para efeito do recebimento dos recursos do Programa Bolsa Família<sup>15</sup>, que variam de R\$20,00 a R\$182,00, o Governo Federal admite como critério a renda familiar mensal por pessoa de R\$60,01 a R\$120,00 para as famílias pobres e renda familiar mensal por pessoa de até R\$60,00 para famílias extremamente pobres.

Os pesquisadores adotam diferentes indicadores em suas avaliações, sendo o mais comum utilizar como linha de pobreza a medida divulgada através do Relatório de Desenvolvimento Mundial de 1990, do Banco Mundial, que fixou a renda diária de US\$1.00 por pessoa como a linha de pobreza mínima. A intenção era criar uma linha de pobreza que possibilitasse a comparação entre países diferentes, levando em conta que de uma sociedade a outra a linha de pobreza varia consideravelmente, tendendo a ser mais alta quanto maior for o nível geral de bem-estar material. Esse parâmetro do Banco Mundial é também adotado pelos órgãos internacionais para medição e comparação dos indicadores de desempenho do setor de

---

<sup>15</sup>O Programa Bolsa Família faz parte do Projeto Estratégico Fome Zero do Governo Federal, e consiste em ajuda financeira às famílias pobres e extremamente pobres (indigentes) do país, com a condição de que mantenham seus filhos menores na escola e vacinados.

microfinanças. Para o presente estudo, estamos admitindo como baixa renda, a parcela da população que vive com renda mensal de até R\$ 545,66, conforme estudos divulgado pelo IPEA<sup>16</sup>.

As formas usuais para se determinar os níveis de pobreza são por meio da linha de pobreza relativa e da linha de pobreza absoluta. Por linha de pobreza relativa, entende-se a linha a partir da qual a renda é muito inferior à média do país. Por linha de pobreza absoluta entende-se um referencial de renda inferior ao necessário para satisfazer as necessidades básicas humanas, tais como alimentação, saúde, saneamento, água potável, educação, moradia.

Visto preferencialmente como insuficiência de renda, o conceito de pobreza vem evoluindo. Amartya Sen<sup>17</sup>, em sua obra *Desenvolvimento como liberdade*, remete-nos ao conceito de pobreza como privação de capacidades ou obstáculos às oportunidades. Nessa perspectiva, a pobreza, como privação de capacidades, é vista pela dificuldade de acesso aos bens primários, importantes para a realização das necessidades dos indivíduos. Vê-se, portanto, que esse é um conceito mais abrangente, o que não significa negar que a falta de renda seja uma das principais causas da pobreza.

Ao analisar a pobreza como inadequação de capacidades, distinguindo-a do conceito de pobreza como baixo nível de renda, Sen chama a atenção para que não se confundam os fins (educação, saúde, moradia, saneamento, água potável, etc) com os meios, até porque esses dois aspectos da pobreza estão vinculados, e, segundo ele, a renda é um meio eficaz para obter capacidade e auxilia qualquer indivíduo a promover seus próprios fins:

O que a perspectiva da capacidade faz na análise da pobreza é melhorar o entendimento da natureza e das causas da pobreza e privação, desviando a atenção principal dos meios (e de um meio específico que geralmente recebe atenção exclusiva, ou seja, a renda) para os fins que as pessoas têm razão para buscar e, correspondentemente, para as liberdades de poder alcançar esses fins. (...) essas duas perspectivas não podem deixar de estar vinculadas, uma vez que a renda é um meio importantíssimo de obter capacidades. E, como maiores capacidades para viver suas vidas tenderiam, em geral, a aumentar o potencial de uma pessoa para ser mais

---

<sup>16</sup>Cf. nota de referência nº 2.

<sup>17</sup>Amartya Sen nasceu em Santiniketan (Índia) em 1933, foi professor na Delhi School of Economics, London School of Economics, Oxford e Harvard. Desde 1998 é Reitor do Trinity College, Cambridge (onde, em 1959 recebeu seu Ph.D). É um dos fundadores do WIDER, Instituto Mundial de Pesquisa em Economia do Desenvolvimento (Universidade da ONU). Em 1998, recebeu o Prêmio Nobel de Economia.

produtiva e auferir renda mais elevada, também esperaríamos uma relação na qual um aumento de capacidade conduzisse a um maior poder de auferir renda, e não o inverso (SEN, 2000, p. 112)

Segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH, 1997), “pobreza significa a negação de oportunidades de escolhas mais elementares do desenvolvimento humano”. Nesse sentido, a pobreza é obstáculo para o indivíduo usufruir uma vida saudável, moradia adequada, educação, saúde. Afeta a auto-estima, o respeito da sociedade e a liberdade; influi de forma negativa na capacidade das pessoas de seguir em frente com seus projetos de vida.

As questões que envolvem o tema são complexas, havendo várias abordagens para a superação. Na concepção dos idealizadores do Programa Comunidade Solidária, não há um caminho a ser trilhado pela ação isolada do Estado, defendem a celebração de parcerias com a sociedade civil, com formas inéditas de articulação e superação das dificuldades sociais: “há também um Terceiro Setor não-lucrativo e não-governamental, cujo crescente protagonismo enriquece a dinâmica social” (CARDOSO et al., 2000, p. 7).

Em sua obra *A riqueza na base da pirâmide*, Prahalad<sup>18</sup> apresenta idéias discordando de organizações, políticos e empresários de que a pobreza seja responsabilidade do Estado. Propõe a quebra de preconceitos arraigados à prática empresarial, apresentando uma nova visão do modo de entender o mercado de consumo na base da pirâmide, os fundamentos desse novo mercado e suas diferenças frente aos segmentos tradicionais. Em seu modo de entender o setor privado de grande escala apenas marginalmente envolve-se na abordagem do problema. Ao longo da leitura, instiga seus leitores com conceitos, assertivas, soluções diferenciadas e perguntas que precisam ser respondidas:

E se mobilizarmos os recursos, a escala e o escopo de grandes empresas na criação de soluções para os problemas da base da pirâmide, que são aqueles 4 a 5 bilhões de pessoas que vivem com menos de dois dólares por dia? (...) Por que não podemos criar em conjunto de soluções diferentes? (...) Se pararmos de pensar nos pobres como vítimas ou como um fardo e começarmos a reconhecê-los como empreendedores incansáveis e criativos e consumidores conscientes de valor, um mundo totalmente novo de oportunidades se abrirá (PRAHALAD, 2005, p. 15).

---

<sup>18</sup>C. K. Prahalad é um dos mais influentes especialistas em estratégia empresarial da atualidade.

Ao procurar entender a pobreza como uma questão social, concluímos que o cenário de crescimento da economia e o ideal para as políticas de redução da pobreza, desde que atrelado às políticas públicas de distribuição de renda e políticas públicas estruturais de geração de renda, que combata a pobreza com investimento nas atividades produtivas informais, por exemplo. Acreditamos que a “revolução” é investir na produtividade dos “nanonegócios”, inserindo-os no mercado mediante acesso ao crédito por meio de operações de microcrédito.

## **1.6 O Setor Informal da Economia**

O fenômeno da informalidade, sobretudo nos centros urbanos, surgiu em decorrência das dificuldades econômicas enfrentadas a partir da década de 1980, ganhando impulso com o amadurecimento das políticas neoliberais, o que ocasionou rupturas no mercado de trabalho, alterações nas relações de trabalho e desigualdade salarial. A consolidação do processo de informalidade faz surgir novas formas de participação na produção, como oportunidade de sobrevivência para os excluídos do processo formal da economia: i) o trabalho por conta própria; ii) o trabalho em tempo parcial; iii) o trabalho temporário (OIT, 1997 apud CACCIAMALI, 2000, p. 31-32).

A forma de emprego com carteira assinada perde espaço para o trabalho assalariado sem carteira assinada e por conta própria. Segundo Ramos e Ferreira (2005, p. 1), a informalidade pode ser entendida como ausência de proteção da legislação trabalhista nas relações de trabalho, com os chamados postos de trabalho “não-protegidos”, assim considerados por não recolher, ou caso não recolham, os tributos previstos em lei, e, portanto, fora do amparo dos benefícios da Previdência Social.

Vale destacar a ambigüidade da situação. Analisada tão-somente sob o aspecto do assalariado sem carteira assinada, a informalidade pode ser entendida como um subterfúgio para o não-pagamento de tributos trabalhistas e uma forma de subtrair os direitos sociais dos trabalhadores, o que seria uma grave ilegalidade. Entretanto, sob o aspecto do trabalho dos por conta própria e profissionais autônomos, é possível defender a informalidade como “estratégia de sobrevivência em circunstâncias em que o mercado de trabalho não consegue

gerar empregos com um mínimo de qualidade em quantidade suficiente, e com características adequadas aos seus atributos, dotações e habilidades” (RAMOS e FERREIRA, *op.cit.*, p. 19).

Ao tratar da informalidade na América Latina, Cacciamali (2000) refere-se ao trabalho por conta própria e sob a forma de microempresa, como a única possibilidade de se apropriar de renda e encontrar um meio de sobrevivência, por grande parte da mão-de-obra disponível, especialmente pela dificuldade de reemprego ou de ingresso no mercado de trabalho, devido às mudanças estruturais na economia mundial resultando em exigências adicionais quanto à qualificação profissional, educação formal e experiência de trabalho anterior.

Por outro lado, uma parte dos trabalhadores informais, mesmo após conquistar maior porcentual de faturamento, não se sente estimulada a formalizar a atividade produtiva, devido ao excesso de papelada e burocracia, aliado à alta carga tributária, sem a identificação de uma contrapartida de benefícios. Corroborando esse pensamento, Néri (2005, p. 13) afirma que “o Estado brasileiro apresenta uma carga tributária tendendo ao da Inglaterra e uma qualidade dos serviços públicos prestados similares à de Gana”.

Características das Unidades Produtivas Informais	
1.	Os proprietários dispõem de um mínimo de capital fixo, utilizam poucos trabalhadores, familiares ou assalariados não registrados, e participam diretamente da produção, sem serem caracterizados como assalariados.
2.	Não existe uma completa divisão de trabalho e o proprietário do negócio participa na produção sob as formas de patrão e empregado.
3.	As instalações possuem aparência pouco sólida, na própria residência, temporárias ou ambulantes.
4.	Geralmente não participam no sistema de crédito formal e mantêm uma relação mínima com as instituições financeiras.
5.	Dirigem e preservam sua atividade muito mais em virtude do emprego e do fluxo de renda absoluta gerada do que da busca de uma taxa de rentabilidade competitiva.
6.	A relação patrão, empregado e clientes são pessoais e a forma como serão exercido dependerá da cultura, experiência de vida, personalidade e condições de vida do proprietário.
7.	O processo de produção poderá sofrer descontinuidade ou intermitência, em virtude das características do próprio negócio, do mercado ou do produtor.
8.	Não separação clara entre as finanças do negócio e da família.
9.	A capacitação para desenvolver o negócio, é obtida, em grande parte, pela experiência de vida e do conhecimento da atividade do que da educação formal.
10.	A quantidade de unidades produtivas é determinada pela renda média auferida e pelo tamanho do mercado. Não há barreira para novos entrantes, se os negócios estiverem favoráveis, outras pessoas tendem a ingressar na atividade, reduzindo a renda média até um limite em que aquela atividade produtiva não será mais atrativa.

Quadro 2: Características das Unidades Produtivas Informais  
Fonte: Rosa & Castelar (1999).

As atividades informais possuem uma diversidade de aspectos que no conjunto formam características peculiares relacionadas a fatores como uso do capital, processo produtivo, divisão de trabalho, instalações, ativos e investimentos com capital de terceiros (empréstimo com familiares, agiotas ou acesso a financiamento no âmbito do microcrédito). Os principais aspectos das unidades produtivas informais estão detalhadas no Quadro 2, com o intuito de apresentar a realidade que envolve esse tipo de negócio, que geralmente caminham à margem da economia formal e dos métodos administrativos formais.

Por serem inúmeros os aspectos que envolvem a informalidade e várias definições para esclarecer o assunto, no presente estudo, a delimitação do setor informal e sua definição estará de acordo com a sugestão da Organização Internacional do Trabalho (OIT) apresentada na 15ª Conferência de Estatísticos do Trabalho, em 1993, que considerou o setor informal uma unidade produtiva não-agrícola, focada na produção de bens e serviços, com o objetivo central de gerar trabalho e renda, caracterizada pela produção em baixa escala e pelo reduzido nível de organização, em que não se verifica a separação entre capital e trabalho enquanto fatores de produção.

Esse é também o conceito adotado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) nos levantamentos realizados sobre empreendimento informal, por meio da pesquisa Economia Informal (ECINF). A ECINF é uma pesquisa sobre pequenos negócios informais, aplicada pelo IBGE, junto a cerca de cinquenta mil unidades produtivas, através da qual “obtem informações sobre o peso da economia informal na geração de trabalho e renda, a partir de levantamento do número de unidades e suas características funcionais” (IBGE, 2003). Procura também identificar os trabalhadores por conta própria e os pequenos empregadores envolvidos em negócios com até cinco ocupados em atividades não-agrícolas e moradores em áreas urbanas, nos domicílios em que eles moram, e, assim, investigar as características de funcionamento das unidades produtivas.



Tabela 5 – Distribuição Proporcional dos Principais Fatores Responsáveis pela Implementação de um Negócio Informal – 1997 e 2003

Indicador Pesquisado	Ano 1997 (%)	Ano 2003 (%)
Não encontrou emprego	25,0%	31,1%
Complementação da renda familiar	17,7%	17,6%
Independência	20,1%	16,5%
Experiência na área	8,6%	8,4%
Tradição familiar	8,5%	8,1%
Negócio promissor	8,3%	7,4%
Outro motivo	5,1%	5,8%
Era um trabalho secundário	2,0%	2,1%
Horário flexível	2,1%	1,9%
Oportunidade de fazer sociedade	2,4%	1,0%

Fonte: IBGE/Economia Informal Urbana 1997 e 2003

A informalidade no Brasil constitui um fenômeno em permanente crescimento, de acordo com dados da pesquisa ECINF 1997–2003, segundo a qual, dentre os motivos que levaram o empreendedor informal a iniciar um negócio, desponta em primeiro plano a “Dificuldade de encontrar emprego” – 25% em 1997 e 31% em 2003 (vide Tabela 5). Essa informação é um indicativo de que no Brasil a informalidade passou a absorver grande número de pessoas devido à falta de vagas no mercado formal de trabalho, e pela inexistência de barreiras a novos entrantes, o que facilita o ingresso de novos componentes nesse segmento.

Quanto às empresas informais empregadoras, com até cinco empregados, e aos trabalhadores por conta própria, registra-se que em 2003 cresceram 9,1% em comparação com o total de 1997. Isso indica que, mesmo considerada economia subterrânea, a informalidade demonstra ser dinâmica, adaptando-se de forma “criativa” às demandas do mercado, com atividades de duração permanente, sazonal ou ocasional.

Tabela 6: Evolução Empresas Informais e Pessoas Ocupadas (1997/2003)

	1997 : Quantidade			2003 : Quantidade			Variação(%) 1997/2003		
	Total	Conta Própria	Empregador	Total	Conta Própria	Empregador	Total	Conta Própria	Empregador
<b>Empresas</b>	9.477.973 (100%)	8.151.616 (86%)	1.326.357 (14%)	10.335.962 (100%)	9.096.912 (88%)	1.239.050 (12%)	9,1	11,6	-6,6
<b>Pessoas Ocupadas</b>	12.870.421 (100%)	8.589.588	1.568.954	13.860.868 (100%)	9.514.629	1.448.629	7,7	10,8	-7,7

Fonte: ECINF 2003 e 1997/IBGE – SEBRAE.

Quase a totalidade desses empreendimentos informais é administrada por trabalhadores conta-própria<sup>19</sup>, alcançando significativos 86% em 1997 e 88% em 2003 (vide Tabela 6), quer seja como atividades principais ou secundárias dos seus respectivos proprietários. Com relação às pessoas ocupadas nessas empresas, registra-se uma elevação de 7,7% em 2003 comparativamente a 1997, passando de 12.870.421 para 13.860.868. No tocante às empresas dos trabalhadores por conta própria, ocorreu um aumento de 10,8% na quantidade de pessoas ocupadas, enquanto nas microempresas como empregadoras houve uma redução de 7,7%. O total de 13,9 milhões de pessoas ocupadas nos negócios informais em 2003 estava distribuído em 9,5 milhões de trabalhadores por conta própria e 1,45 milhão de empregadores.

Os números são bastante expressivos, numa demonstração de que a geração de receita para as pessoas excluídas do mercado formal de trabalho depende principalmente do sucesso de micronegócios e das atividades desenvolvidas por conta própria. Entretanto, devem ser levadas em conta as dificuldades enfrentadas por esses trabalhadores, que, para permanecer no mercado, vão se adaptando e mudando o ramo de atividade a cada insucesso nos negócios. De acordo com a ECINF/2003, dentre as causas de insucesso desses empreendimentos destacam-se a falta de clientes, o aumento da concorrência, o escasso capital de giro, a dificuldade de acesso ao crédito, a inadequação das instalações, as exigências da fiscalização e a baixa rentabilidade obtida com esses negócios.

---

<sup>19</sup>De acordo com Rosa, Antônio L. T. e Castelar, Ivan: os trabalhadores “conta-própria” montam seu próprio negócio, sem a participação de trabalhadores remunerados. São eles patrão e “empregado” ao mesmo tempo. Portanto, eles não passam pelo mercado de trabalho. Levando-se em conta que eles são demanda e oferta, pode-se analisá-los como uma categoria separada, ou seja, a dos conta-própria (REN, 1999).

## 2 O MICROCRÉDITO E AS MICROFINANÇAS

Um torneiro mecânico, proprietário de uma borracharia ao lado de sua residência, em Caucaia, no Ceará, apesar de desenvolver uma atividade em local privilegiado, por onde transitavam muitos veículos, não dispunha de capital de giro suficiente para levar adiante sua atividade, o que limitava o crescimento do seu negócio, dificultando a ampliação de sua clientela.

Decidido a incrementar sua atividade, em 2002 resolveu procurar os amigos que se encontravam em situação semelhante, e, juntos, contraíram uma operação de microcrédito, formando um grupo solidário<sup>20</sup>. Daí em diante, a sua modesta borracharia foi pouco a pouco ampliando e melhorando a qualidade dos serviços. O crédito também possibilitou equipar a borracharia e diversificar os serviços. “O crédito foi muito bom para mim. Graças a Deus tudo deu certo, e já comprei três máquinas, dentre as quais um torno mecânico”, afirmou o torneiro mecânico. De cara nova, a borracharia passou a atrair novos clientes e o desenvolvimento continuado do seu negócio ensejou a necessidade de contratar três funcionários.

Após quatro anos e meio de empréstimos, renovados quatro ou cinco vezes, suas aspirações foram concretizadas, a atividade cresceu, estruturou-se e hoje rende bons frutos: reformou a sua casa, comprou móveis e eletrodomésticos novos, adquiriu um veículo e melhorou a qualidade de vida da família.

Baseados em uma história de vida que se tornou caso de sucesso<sup>21</sup>, os fatos acima descritos constituem um relato inspirador para grande parte da população que ganha a vida trabalhando por conta própria, ou à frente de empresas informais que empregam até cinco pessoas, ou ainda como trabalhadores informais, produzindo e ofertando uma gama de bens e serviços, muitas vezes em instalações improvisadas na própria moradia ou em feiras espalhadas pela cidade. Em que pese a vontade de vencer e o domínio do funcionamento de pequenos negócios, uma parte dessa população não consegue desenvolver a atividade produtiva, por não ter acesso aos serviços financeiros adequados: crédito, poupança e seguro.

---

<sup>20</sup>Segundo o Manual de Operação do Crédito do BNB, Grupo Solidário é a reunião voluntária e espontânea de três a dez proprietários de microemprendimentos, sem garantias individuais suficientes, que se conhecem e confiam uns nos outros, com o propósito de obter um empréstimo em grupo, preenchendo os requisitos individuais e grupais.

Diante da dificuldade de acesso ao crédito bancário, para financiar seus negócios, muitos recorrem a outras fontes, tais como empréstimo junto a familiares, amigos ou agiotas. Portanto, o grande desafio para a indústria microfinanceira, que combina objetivos sociais e serviços financeiros com inserção no mundo do trabalho e renda, reside em massificar as oportunidades na sociedade, democratizando o acesso ao crédito, com mecanismos de combate à pobreza e à exclusão social.

## **2.1 Conceitos: Microcrédito e Microfinanças**

Na literatura especializada, são diversos os conceitos encontrados para definir microcrédito e microfinanças, variando de acordo com os serviços prestados, os produtos ofertados, o objetivo a que se propõem e os públicos a atingir. De modo geral, entende-se como microfinanças a oferta de crédito e serviços financeiros para a população de baixa renda, que geralmente é excluída dos bancos tradicionais, sendo o microcrédito a principal atividade do segmento de microfinanças.

De acordo com Barone et al. (2002, p. 65), o microcrédito compreende os empréstimos em pequenos montantes concedidos de modo ágil aos trabalhadores informais e por conta própria, que geralmente não têm acesso aos bancos tradicionais, inclusive pela impossibilidade de ofertar garantias reais, mas que desempenham alguma atividade produtiva, mesmo que de baixa formalização.

O Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (MARTINS, et al 2002, p. 59), define o microcrédito como um pequeno crédito concedido em larga escala por uma entidade financeira a pessoas físicas ou jurídicas cuja principal fonte de renda sejam as vendas provenientes da realização de atividades empresariais de produção de bens e serviços.

Ao conceituar microfinanças, o Banco Mundial (MARTINS, et al, *op. cit.*, p. 59), elenca algumas características peculiares a esse segmento:

- Ofertar pequenos empréstimos, tipicamente para capital de giro;

---

<sup>21</sup>História baseada em caso de sucesso de um beneficiário do Programa Crediamigo.

- Fazer análise de crédito informal;
- Oferecer alternativas à apresentação de bens em garantia, tais como grupo de garantia solidária ou mecanismos de poupança compulsória;
- Dar acesso contínuo a empréstimos de valor crescente com base no histórico de pagamento;
- Utilizar formas simplificadas de concessão e acompanhamento de empréstimos;
- Oferecer formas seguras de poupança.

Na visão de Soares e Sobrinho (2007, p. 52), o segmento de microfinanças é entendido a partir de três aspectos (Figura 1):

- As microfinanças, que englobam a oferta de todos os serviços financeiros (conta-corrente, poupança, seguro, orientação empresarial) para a população de baixa renda, incluindo o crédito produtivo e o crédito para consumo, direcionado àqueles que não necessariamente desenvolvem atividade produtiva;
- O microcrédito, com oferta de todos os serviços financeiros, exceto o crédito para consumo;
- O microcrédito produtivo orientado, que financia apenas o crédito produtivo, exceto para consumo.

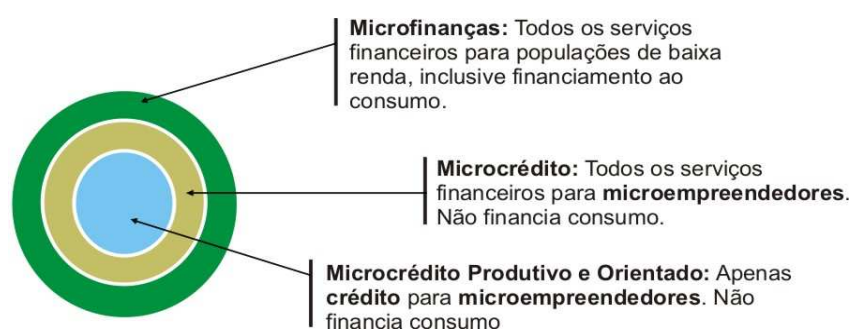


Figura 1: Conceito de Microfinanças, Microcrédito  
Fonte: BACEN, 2007.

O principal produto da indústria de microfinanças é o microcrédito, direcionado ao às necessidades das atividades produtivas e ao ciclo do negócio. Nos últimos anos, o segmento tem se preocupado em desenvolver novos produtos de crédito, tanto para a produção quanto para o consumo e produtos financeiros, como seguro, cartão de crédito, conta-corrente, poupança, para atender às necessidades emergenciais e cobrir todo o ciclo de

vida pessoal e familiar do seu público-alvo: casamento, nascimento de filhos, aniversário, aquisição de material escolar, reforma da residência, compra de medicamentos, assistência médico-hospitalar e funeral.

O crédito para consumo é um tipo de empréstimo com maior possibilidade de atingir escala, pelo uso intensivo de tecnologia. A liberação dos recursos é feita diretamente em um cartão de crédito ou em conta-corrente, após análise de risco, sem a necessidade de informação quanto à destinação do recurso. O baixo custo operacional, devido à dispensa de intervenção do agente de crédito<sup>22</sup>, incentiva as instituições a financiar muito mais facilmente os indivíduos (crédito de consumo) do que seus negócios (crédito produtivo), embora muitas vezes o financiamento pessoal acabe suprimindo as necessidades da própria empresa e os recursos captados para produção sejam direcionados às despesas pessoais e familiares, pois uma característica fundamental das atividades dos trabalhadores informais e por conta própria é a junção do domicílio com a atividade produtiva.

O Ministério do Trabalho e Emprego, através do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (Lei nº 11.110/05), definiu como microcrédito produtivo orientado o crédito concedido para o atendimento das necessidades financeiras de pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, utilizando metodologia baseada no relacionamento direto com os empreendedores no local onde é executada a atividade econômica, devendo ser considerado, ainda, que:

- O atendimento ao público alvo deve ser feito por pessoas treinadas para efetuar o levantamento socioeconômico e prestar orientação educativa sobre o planejamento do negócio, para definição das necessidades de crédito e de gestão voltadas para o desenvolvimento da atividade;
- O valor e as condições do crédito devem ser definidos após a avaliação da atividade e da capacidade de endividamento do tomador final dos recursos, em estreita interlocução com este.

---

<sup>22</sup>A figura do agente de crédito ou operador de crédito é imprescindível para operacionalizar a metodologia do microcrédito produtivo. No caso do Programa Crediamigo estes operadores são chamados de assessores de crédito.

O Programa Crediamigo, do Banco do Nordeste do Brasil S. A. (BNB), que trabalha com o microcrédito produtivo orientado, traz em seu Manual Básico 2-1-1 o seguinte conceito:

Microcrédito é a atividade de concessão de crédito e assessoria aos empreendedores de pequenos e micronegócios, nos níveis de subsistência, acumulação simples e acumulação ampliada, que estão fora do mercado formal de crédito, uma vez que não têm condições de atender às exigências bancárias, pelos seguintes motivos:

- i. não dispõem dos documentos exigidos pelos bancos;
- ii. não possuem bens que possam ser oferecidos como garantia real;
- iii. o tamanho do microempreendimento aquém do exigido pelos programas de financiamento destinados ao fomento da geração de emprego e renda.

O microcrédito produtivo possui uma lógica de mercado segundo a qual, ao obter o empréstimo, o cliente tem um propósito desenvolve uma atividade produtiva como pessoa física ou jurídica. Diferentemente do empréstimo para consumo, tem o custo de operação elevado pelo modelo, que exige a presença do assessor de crédito para aplicar a metodologia de trabalho específica, compreendendo desde a comprovação da atividade, aplicação do recurso e verificação da capacidade de pagamento até a orientação empresarial. Essa metodologia auxilia as pessoas a administrar seus negócios de forma consciente, aplicando princípios básicos de administração de estoque e controle de gastos, com o intuito de auferir ganhos e diminuir riscos inerentes às atividades.

Mesmo com aplicação de taxas de juros de mercado e exigibilidade de comprovação da aplicação do recurso na atividade produtiva, o crédito produtivo é reconhecido como uma prestação de serviço que requer e como tal é preciso agregar atributos valorizados pela população:

- Agilidade: os empréstimos são liberados em prazo mínimo, ou seja, o mais tardar uma semana após a solicitação inicial, pela urgência de atender o ciclo produtivo e a dinâmica desses negócios, que se caracterizam pelo baixo volume de estoque e reduzido nível de poupança, sobrevivendo de acordo com as oportunidades surgidas no mercado.
- Pouca burocracia: a documentação exigida resume-se ao indispensável para identificar o tomador do crédito e a localização do seu domicílio, por meio do comprovante de endereço. O comprovante de renda é dispensável, podendo ser substituído por um fluxo gerencial realizado no local da atividade ou via

comprovação de experiência creditícia em outras instituições ou no comércio local.

- **Dispensa de colateral:** as garantias tradicionais não são exigidas, geralmente substituídas pelo aval, com formação de grupo solidário, aval cruzado, ou seja, garantia pessoal. Embora a população de baixa renda possua ativos e bens imóveis, geralmente a propriedade não está legalmente registrada, ou seja, há a posse do bem, mas não o domínio sobre o bem. A alternativa para suprir a falta de garantia real é o uso do aval solidário, que consiste em um grupo de tomadores que desenvolvem atividades produtivas, ao serem individualmente beneficiados com o crédito, mutuamente concedem o aval uns aos outros dentro do grupo.
- **Avaliação financeira:** o valor do crédito é definido após a avaliação da atividade e da capacidade de endividamento do tomador, com programação de reembolso do crédito compatível com a previsão de receita. A periodicidade de pagamento pode ser mensal, quinzenal ou semanal. No caso do produto “crediamigo comunidade”, baseado na metodologia de bancos comunitários, a avaliação financeira é dispensada.
- **Redução de custos:** a eliminação de perda, a taxa de inadimplência baixa e a escala são os indicadores importantes no acompanhamento do desempenho das instituições do setor, e o seu efetivo acompanhamento previne a evasão de recursos.

## **2.2 O Mercado Microfinanceiro no Brasil – Demanda e Oferta**

Como todo segmento, o mercado de microfinanças apresenta fases de crescimento e amadurecimento que dependem diretamente de fatores externos – política macroeconômica, políticas públicas, legislação, regulamentação – e fatores internos – demanda e oferta. Os estágios de desenvolvimento desse mercado podem ser entendidos a partir da análise da demanda e da oferta. De acordo com Quadro 3, são três as fases que caracterizam a indústria de microfinanças em todo o mundo.

Na primeira fase, considerada de criação do mercado, a demanda por microfinanças tem consciência da falta de produtos adequados às suas necessidades, e procura



suprir a falta adquirindo produtos substitutos. O exemplo típico de um produto substituto é o crédito ofertado por agiotas. A oferta de produtos e serviços é reduzida, e as instituições latuam em um limitado espaço geográfico, sobretudo nos grandes centros urbanos.

Com o mercado mais consolidado, na segunda fase há uma presença ativa da demanda e da oferta. Verifica-se um desenvolvimento de mercado para os produtos microfinanceiros, e geralmente as instituições de microfinanças já se apropriaram de tecnologia e apresentam-se mais bem preparadas para atender à demanda com produtos adequados, garantindo maior penetração de mercado. Os clientes estão cientes da presença dessas instituições e da disponibilidade dos produtos de que necessitam.

Na terceira fase, o mercado apresenta-se plenamente desenvolvido para produtos microfinanceiros, com ampla expansão do atendimento por meio de diversas instituições atuantes no setor. Em consequência, verifica-se o acirramento da concorrência e os clientes são mais exigentes e conscientes da diversidade da oferta de crédito e produtos no mercado.

	<b>CARACTERÍSTICAS DA DEMANDA</b>	<b>CARACTERÍSTICAS DA OFERTA</b>
<b>1ª. Fase:</b> <b>Mercado Emergente</b>	Os clientes raramente mantiveram contato com instituições financeiras e não estão acostumados a ter acesso a produtos financeiros formais. Os clientes são conscientes da gama de diferentes produtos financeiros que poderiam estar disponíveis.	Os serviços microfinanceiros só recentemente foram introduzidos no país, e, ou as Instituições de Microfinanças (IMF) existentes têm cobertura e alcance muito limitados. Há poucos serviços ou produtos microfinanceiros comprovados no mercado, quando existem.
<b>2ª. Fase</b> <b>Mercado em Expansão</b>	Os clientes vêm se tornando conscientes da disponibilidade de serviços financeiros. Necessitam menos treinamento sobre como lidar com os processos de financiar ou obter financiamento. Muitos clientes ouviram falar dos serviços mesmo que não tenham ainda sido introduzidos em sua localidade.	Os serviços microfinanceiros estão disponíveis no mercado há alguns anos. As IMF que prestam serviços ao mercado desenvolveram serviços adequados para os quais há demanda firme. Há métodos que permitem estender esses serviços com relativa rapidez
<b>3ª. Fase</b> <b>Mercado Maduro</b>	Os clientes se sofisticam cada vez mais. Eles têm consciência da existência de diferentes instituições e de que estas dispõem de diferentes produtos. Os clientes podem se tornam mais exigentes quanto à qualidade do serviço e ao preço.	Há ampla cobertura do mercado pelas IMF e poucas sucursais deixaram de ser desenvolvidas. A demanda efetiva é quase igual à demanda potencial e vem sendo atendidas pelas IMF existentes.

Quadro 3: Fases da Indústria de Microfinanças no Brasil.

Fonte: Elaborado com base em Nichter *et al*, 2002.

### 2.3 A Demanda

A demanda por microcrédito é formada por atividades informais com até cinco empregados, trabalhadores por conta própria e pessoas físicas que sobrevivem com subemprego ou alguma atividade produtiva nas cidades ou em periferias dos grandes centros. As atividades desenvolvidas nesse tipo de negócio obedecem a um ciclo de curta duração com formação diária de receitas e baixa capacidade de poupança.

Para essa parcela da população, o acesso a serviços financeiros constitui um fator de peso na dinamização de suas iniciativas econômicas. Aumentar a capacidade de investimento e melhorar as condições produtivas e a inserção em mercados mais promissores são premissas básicas para a superação da situação de pobreza em que se encontram atualmente (CARVALHO e ABRAMOVAY, 2004, p. 33).

No Brasil, não é fácil mensurar o real tamanho do mercado de microcrédito, devido à falta de dados atualizados e precisos. Estudos feitos nesse sentido baseiam-se em microdados coletados a partir de pesquisas realizadas pelo IBGE, as únicas disponíveis que abrangem todas as regiões do país. As mais importantes são as que tratam da Economia Informal Urbana (ECINF), as pesquisas sobre os domicílios ou famílias feitas através da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, e o Censo Demográfico, que contém informações mais amplas sobre a população brasileira. Com base nessas pesquisas, têm sido feitas estimativas e projeções acerca do mercado informal e da demanda para a indústria de microfinanças:

1) A partir dos dados da PNAD e da ECINF, é possível estimar os números referentes à população urbana, pessoas ocupadas e setor informal urbano para o país e para o Nordeste. O ano 2003 é um referencial importante, por ser o ano-base tanto da PNAD, quanto da ECINF (realizada em 1997 e 2003). Na Tabela 3, observa-se que 26,4% dos empreendimentos informais urbanos do país estão localizados no Nordeste, cuja população urbana ocupada formal representa 21,6% daquela registrada para o país, e 39,2% de toda a população urbana nordestina.

Tabela 7: Mercado Produtivo da Indústria de Microfinanças Urbana

Mercado Produtivo da Indústria de Microfinanças Urbana					
Indicador	Brasil (a)		Nordeste (b)		% (a)/(b)
População Urbana (1)	146.679.752	100%	35.048.953	100%	24%
Pessoas Ocupadas-Área Urbana (1)	63.595.325	43%	13.735.121	39%	22%
Setor Informal Urbano (2)	10.335.962	7%	2.732.552	8%	26%

1)Fonte IBGE: PNAD/2003

2)Fonte IBGE: ECINF/2003

2) A pesquisa ECINF/2003 revelou a existência de 10.335.962 atividades econômicas informais, dos quais apenas 626.617 obtiveram crédito para suas atividades, por meio de instituições oficiais ou de fontes surgidas no seio da comunidade, tais como fornecedor, comércio em geral, familiares e amigos, conforme Tabela 4. Excluindo as 4.861 pessoas que não quiseram responder à pesquisa, obtém-se o quantitativo de 9.704.484 negócios que não tiveram acesso a crédito para a atividade produtiva nos últimos três meses anteriores à pesquisa. É possível concluir, então, que, para permanecer no mercado, essa parcela da população provavelmente utilizaram recursos próprios para suprir suas necessidades de capital de giro e investimentos, demonstrando, dentre outros aspectos, o quanto é ampla a demanda potencial para o setor de microfinanças no país.

Tabela 8: Empresas do Setor Informal: Enfoque na Utilização ou não do Crédito no Brasil e Região Nordeste do País

BRASIL		
Total	10.335.962	100%
Utilizou crédito	626.617	6,06%
Não utilizou crédito	9.704.484	93,89%
Sem declaração	4.861	0,05%
NORDESTE		
Total	2.732.552	100%
Utilizou crédito	171.281	6,27%
Não utilizou crédito	2561.208	93,73%
Sem declaração	62	0,00%

Fonte: ECINF/2003

3) Com base em dados das pesquisas ECINF e Censo Agrícola, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) desenvolveu um modelo de cálculo da demanda potencial de microfinanças no país. Conforme apresentado na Figura 2, considerou-se que o total de microempreendimentos no Brasil é formado pelo somatório das empresas formais com até quatro empregados, acrescido do total das empresas informais

(urbanas e rurais). Foram utilizados dados do período de 1996 a 1999, com projeções para os anos 2000, 2001 e 2002. O resultado dessa estimativa pode ser visualizado no Gráfico 01, que apresenta a demanda potencial para microfinanças no país no período de 1998 a 2002.

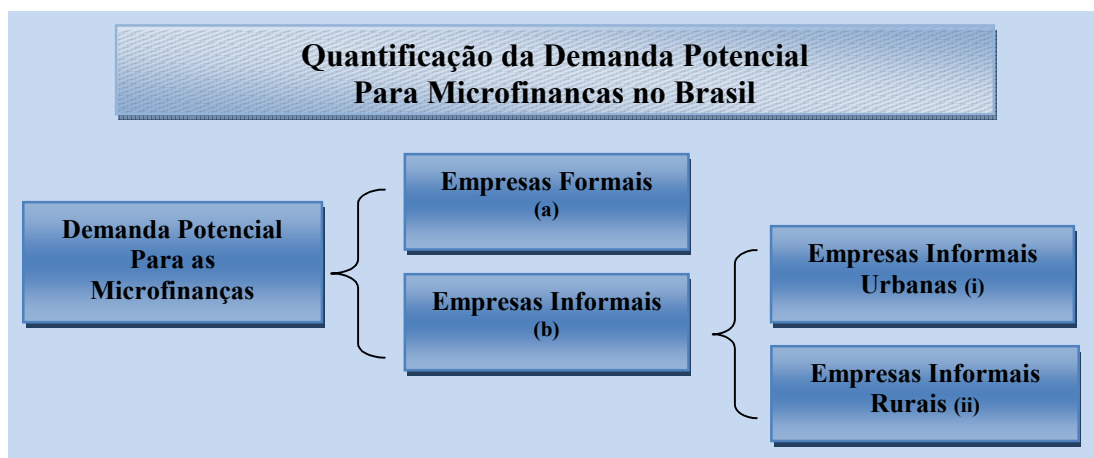


Figura 2: Quantificação da Demanda Potencial para Microfinanças no Brasil  
Fonte: Nichter *et al*, 2002.

a) **Empresas Formais:** Para obtenção de informações sobre empresas registradas com menos de cinco empregados por região, foi utilizado o cadastro central de empresas do IBGE, referente ao período de 1996 a 1999. A projeção desses dados para os anos 2000, 2001 e 2002 apontou que em 2002, 24% das atividades país eram de empresas formais com menos de cinco empregados.

b) **Empresas Informais:** Resultado obtido pelo somatório das empresas informais urbanas e empresas informais rurais:

i) **Empresas Informais Urbanas:** por meio da ECINF/1997, foi calculada a porcentagem da População Economicamente Ativa (PEA) em cada região trabalhando no setor informal da economia. Essa porcentagem foi aplicada à PEA em cada região do país no período de 1996 a 1999, com base em dados da PNAD, para estimar o número de pessoas trabalhando no setor informal urbano nesses anos. Em seguida, fez-se a projeção para os anos 2000, 2001 e 2002. A estimativa para o ano 2002 revelou que 58% das empresas informais localizavam-se nas áreas urbanas;

ii) Empresas Informais Rurais: o cálculo foi realizado com base no Censo Agrícola de 1995 do IBGE, para identificar as propriedades rurais com menos de dez hectares (a menor unidade agrícola fornecida pelo Censo). Nesse levantamento, foi feita a relação entre o número dessas propriedades e a PEA, dados extraídos da PNAD, em cada região, no período de 1996 a 1999, para determinar o número de imóveis rurais com área inferior a dez hectares ao longo do período. A projeção para 2002 resultou em 18% de empresas informais na zona rural.

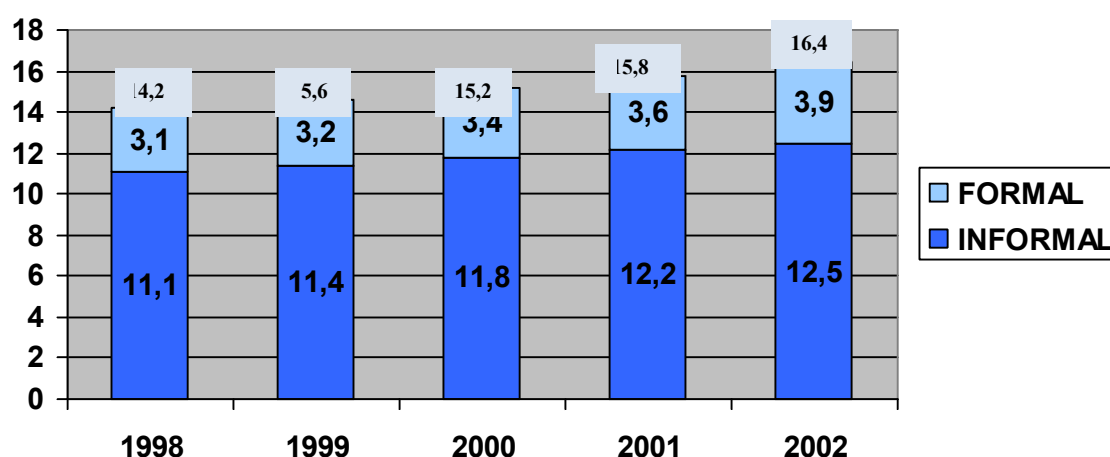


Gráfico 2: Demanda Potencial por Microfinanças  
Fonte: Nichter *et al.*, 2002.

4) O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) admitiu que para uma estimativa mais exata da demanda por microfinanças, fazia-se necessário aplicar a metodologia de Robert Peck Christen<sup>23</sup>, desenvolvida em 2001 para subsidiar estudo sobre a indústria de microfinanças na América Latina, denominado *Commercialization and mission drift: the transformation of microfinance in Latin America*, a qual consiste em aplicar o redutor de 50% sobre o cálculo da demanda potencial, assumindo que apenas metade das atividades informais são elegíveis e demanda produtos microfinanceiros. “A taxa de 50% é aplicada aqui no sentido de permitir uma comparação direta entre a taxa de penetração no Brasil e as de outros países latino-americanos<sup>24</sup>”. Assim, a partir do modelo desenvolvido pelo SEBRAE, o BNDES aplicou a metodologia de Christen,

<sup>23</sup> Em 2001, época que desenvolveu essa metodologia de cálculo para o mercado elegível Robert Peck Christen era consultor do Consultative Group to Assist the Poorest (CGAP), consórcio internacional para microfinanças administrado pelo Banco Mundial.

<sup>24</sup> Cf. NICTER, Simeon; GOLDMARK, Lara; FIORI, Anita. Entendendo as microfinanças no contexto brasileiro. BNDES, 2002, p. 30.

constatando que em 2002 havia no país uma demanda potencial para microfinanças de 8,2 milhões de pequenos negócios.

## 2.4 A Oferta

Estima-se que, em âmbito mundial, mais de trinta milhões de pessoas têm acesso a serviços microfinanceiros ofertados por mais dez mil instituições especializadas. Dentre essas instituições, algumas centenas já podem ser consideradas entidades financeiras maduras, que ofertam serviços de forma adequada (SOARES & SOBRINHO, 2007, p. 15).

Considerada um nicho de mercado a princípio não atraente para a banca tradicional, a indústria de microfinanças possui especificidades próprias na oferta de crédito e serviços financeiros à população de baixa renda, sendo formada por instituições financeiras convencionais e instituições de microfinanças (IMF). A indústria de microfinanças compreende (a) os bancos públicos e os bancos privados, que trabalham com o mercado de microcrédito por meio de carteira especializada, sem abandonar seu nicho tradicional (primeiro piso), ou por meio do repasse de recursos às demais IMFs, que operacionalizam carteira de microcrédito (segundo piso); (b) as financeiras, algumas das quais coligadas a bancos privados; (c) os chamados *bancos do povo*, que operam por meio de fundos públicos, estaduais e municipais; e (d) as Organizações Não-Governamentais (ONG), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCM).

De acordo com levantamento feito pelo Banco Central, em dezembro de 2006 existiam no Brasil aproximadamente 220 instituições com oferta de microcrédito produtivo e outros serviços microfinanceiros, as quais, juntas, formavam uma carteira de 1.094.758 clientes ativos, correspondendo ao saldo médio de aplicação de recursos na ordem de R\$1.089,2 milhões, sendo que mais da metade desse atendimento era feito pelo Programa Crediamigo, do BNB.

Tabela 9: Composição da Oferta de Microcrédito – Posição em dez/2006

Tipo de Instituições	Quantidade de Instituições	Cientes Ativos	Valor Médio Emprestado (R\$ 1,00)	Total Emprestado (R\$ milhões)
SCM (1)	56	29.590	2.238,83	73,7
ONG, Oscip e fundos públicos (2)	136	89.997	687,35	52,8
Crediamigo	1	235.729	723,71	170,6
Cooperativa de microempresários	23	33.672	4.333,00	145,9
Bancos privados (3)	4	-	1.680,00	71,7
Recursos direcionados (4)	-	714.075	817,95	600,6
Total	220	1.094.758	1.746,81	1.089,2

Fonte: Soares e Sobrinho, 2007.

(1) Considera a média de 380 clientes por SCM, calculada por amostragem.

(2) Dados de Nichter *et al* (2002) corrigido pela variação do PIB

(3) Valor médio calculado com base estimativa feita no livro "A Demanda por Microcrédito (2002 p.78-96)

(4) 2% dos depósitos à vista captados por várias instituições financeiras, exceto cooperativas de crédito, aplicados nos termos da Lei 10.735/2003

O que torna a indústria de microfinanças público-alvo de IMFs é a possibilidade de diversificação de produtos e de penetração em outros mercados, assim como de realizar uma função social e obter lucratividade. Porém é imprescindível, para a dinâmica do setor, a permanente disponibilidade de recursos financeiros para garantir a continuidade das operações. Por outro lado, mesmo que proveniente de doadores, exige-se que sua operacionalização e administração sejam feitas de forma responsável, uma vez que as fontes não estão dispostas a aportar recurso a fundo perdido, portanto, cada vez mais a indústria requer a presença de programas eficazes e eficientes.

Ao observarmos as instituições convencionais, percebemos que elas possuem estrutura organizacional voltada para a população de maior poder aquisitivo e para empresas com elevada necessidade financeira. Para ingressar no setor de microfinanças, precisam inovar em sua forma de atuação, e a barreira a transpor não é a legislação, mas, sim, a estrutura, incompatível com a metodologia de concessão de crédito para os empreendimentos informais. Quanto as IMFs, embora o marco legal no país as impeça de captar recursos diretamente do público, já superaram vários obstáculos com relação à legislação e à regulamentação. O maior desafio consiste em atingir escala com alta adimplência, ou seja, que os empréstimos sejam pagos nas datas estabelecidas, a uma taxa de retorno compatível com o desempenho do setor.

Para adaptar-se às especificidades dos serviços para a população de baixa renda, as IMFs passam por um processo de reestruturação, que, em alguns casos, pode inclusive redundar na criação de novas instituições, com modelos organizacionais inovadores. De acordo com Berger (2006 apud NERI, 2008, p. 34), as possíveis mudanças para viabilizar a sustentabilidade de uma instituição que trabalha com microcrédito seriam:

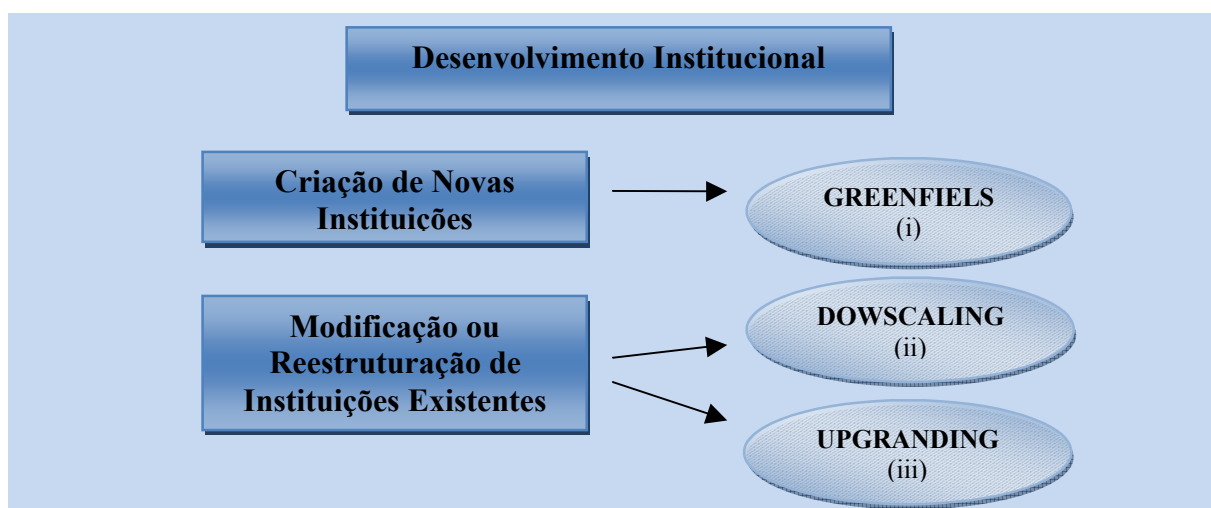


Figura 3: Desenvolvimento Institucional

Fonte: Elaborado com base em Berger (2006, apud NERI, 2008).

- i. *Greenfields* – refere-se à criação de instituições totalmente novas;
- ii. *Dowscaling* – consiste em instituições financeiras já estabelecidas que passam expandir a forma de atuação em direção a microclientes;
- iii. *Upgrading* – refere-se à criação de uma instituição financeira regulada a partir de uma ONG. Fortalece-se uma instituição sem fins lucrativos, transformando-a, em seguida, em instituição lucrativa. O custo do upgrading é considerado o mais elevado dos três.

## 2.5 Marco Legal e Regulamentações do Setor

A Reforma do Estado entra em vigor sob o direcionamento das forças políticas que assumiram o poder nos anos 1990, ocasionando a reduzida participação do Estado em diversas iniciativas que não sejam a regulação e a fiscalização. Foi implantado um modelo “com uma visão de democracia e participação limitada, contraditória ao ideal participativo e democrático consolidado na Carta Constitucional e nas regulamentações posteriores” (CICONELLO, 2007, p. 15).



Os avanços no campo social, registrados no período de 1994 a 2002, resultaram de medidas arquitetadas, principalmente, pela Comunidade Solidária, que influenciou o governo nos princípios da parceria, solidariedade e descentralização. As ações sociais no campo da saúde, educação e assistência social, que até então eram exercidas de forma filantrópica, tendo como maior protagonista a Igreja, passaram a contar com a participação da sociedade.

A Comunidade Solidária começou a ser gestada a partir da experiência brasileira de combate à fome e à miséria como prioridade nacional, desenvolvida em 1993 pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA). A convicção de seus dirigentes de que era possível fazer política social pública de forma eficiente, com a participação da sociedade civil, marcou esse período da história.

Oficialmente, a Comunidade Solidária foi criada em janeiro de 1995, por decreto presidencial, sendo encarregada de coordenar ações governamentais de combate à fome e à pobreza, por meio de Secretaria Executiva ligada à Casa Civil (CARDOSO et al., 2002, p. 6), com repasse de verbas ao Terceiro Setor através de ONGs. A partir de 1996, promoveu-se diálogo entre governo e sociedade sobre temas ligados ao desenvolvimento social do país, criando-se a Interlocação Política do Conselho da Comunidade Solidária, realizando-se onze Rodadas de Interlocação. “O objetivo geral da Interlocação Política é contribuir para a construção de um acordo ou entendimento estratégico nacional em torno de questões consideradas prioritárias” (CARDOSO et al., *op.cit*, p. 65).

Por iniciativa da Comunidade Solidária, o processo de reformulação da legislação do Terceiro Setor ocorreu com a sexta Rodada de Interlocação Política, em 06.10.1997/04.05.1998. Essa reunião teve a participação de representantes do governo, entidades e sociedade civil, e sua influência política resultou na aprovação da Lei n. 9.790/1999, que ficou conhecida como Lei das OSCIPs, por instituir uma nova personalidade jurídica no Terceiro Setor, a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

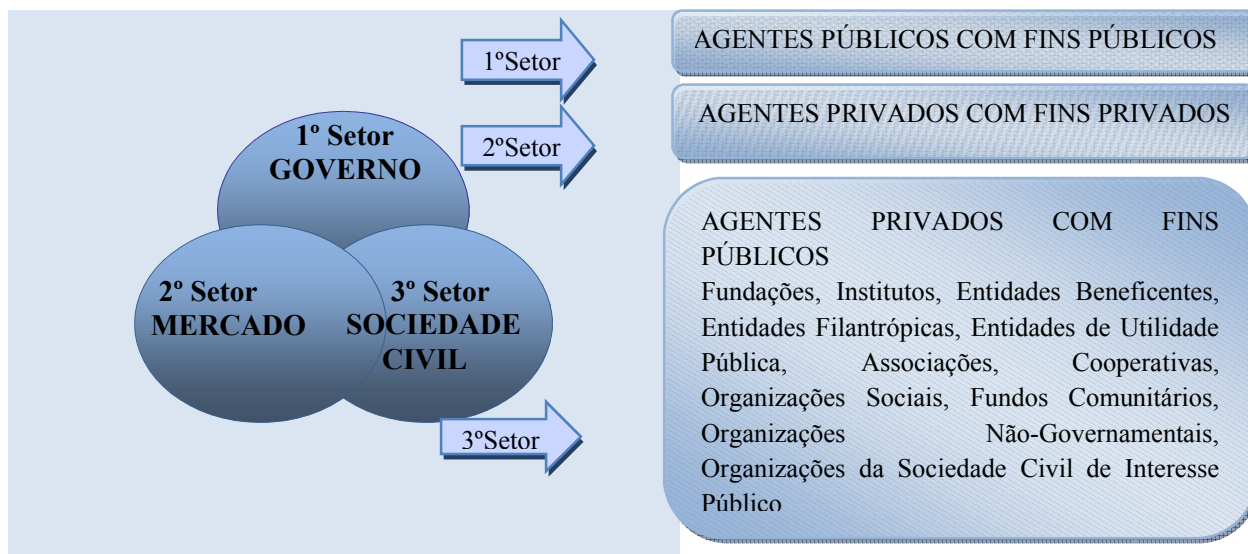


Figura 4: Apresentação dos Atores que Compõem os Setores da Economia  
 Fonte: Elaboração própria.

A dinâmica da indústria de microfinanças foi aquecida devido algumas medidas de avanço no marco legal e regulamentação do setor, no sentido de superar algumas “amarras”. A partir do ano 2000, com as mudanças no Sistema Financeiro Nacional por meio de nova legislação e regulamentação para o setor de microcrédito, as novas regras se dão:

1) Pela criação de entidades especializadas em microcrédito, denominadas Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCM), através da Lei nº. 10.194, de 11/02/2001.

2) Aumento do volume de recursos a serem aplicados no setor, oriundos da Lei n.10.735, de 11/09/2003, e posterior resolução n. 3.422/06, que determinou aos bancos múltiplos com carteira comercial, Caixa Econômica Federal, cooperativas de crédito, que mantivessem aplicado em operações de crédito para a população de baixa renda com atividade produtiva informal, parcela de recursos oriundos de 2% dos depósitos à vista por eles captados, sob pena de recolhimento compulsório ao Banco Central. A viabilidade dessa Lei para o desenvolvimento de políticas de microcrédito está relacionada com a fonte de recursos e fortalecimento do setor de microfinanças mediante a participação das instituições oficiais. Até dezembro de 2007, foram captados R\$2,9 bilhões, referentes à exigibilidade de 2%. Desse total, R\$76 milhões foram aplicados nas operações.

3. No âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, foi promulgada a Lei nº 10.110, de 24/04/2005, que instituiu o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), viabilizando uma nova fonte de recursos proveniente do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que associada aos recursos originários da intermediação financeira (DIM), amplia de modo nunca antes visto as possibilidades de captação e repasse e recursos para o segmento, vinculando, ainda, outros serviços financeiros ao microcrédito produtivo. Com o objetivo de incentivar a geração de trabalho e renda entre os microempreendedores, desde a instituição do PNMPO, foram realizadas 2,4 milhões de operações, correspondendo à liberação de recursos da ordem de R\$2,5 bilhões. Em 2007, foram contratadas 963.459 operações, correspondendo ao volume de recursos da ordem de R\$1,1 bilhão, conforme pode ser visualizado na Tabela 10.

Tabela 10: Aplicação dos Recursos no Âmbito do PNMPO

Ano	Quantidade Operações Concedidas no Âmbito do PNMPO	Valor Concedido (R\$ 1,00)	%
2005	632.106	602.340.000,00	-
2006	828.847	831.815.600,78	38,09
2007	963.459	1.100.375.829,94	32,28
Total	2.424.412	2.534.531.430,72	-

Fonte: PNMPO/Ministério do Trabalho Emprego e Renda, 2007.

A escassez de crédito em condições adequadas para o setor produtivo informal, ocorrido durante a década de 1990 não se verifica nos dias atuais. As novas regras (legislação e regulamentação) contribuíram para a ampliação do crédito e serviços direcionados a uma demanda efetiva e potencial, tornando o segmento mais competitivo, onde cada vez mais bancos privados, oficiais e SCMs passaram a atuar na indústria de microfinanças.

Excetuando-se os bancos públicos e privados, as instituições responsáveis pela ampliação da oferta de crédito para os cidadãos da base da pirâmide são, a Organização Não Governamental (ONG), Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e Sociedade de Crédito ao Microempreendedor (SCM).

### 2.5.1 Organizações Não-Governamentais

Uma Organização Não Governamental é uma associação civil de direito privado, sem fins lucrativos. A sigla ONG agrega uma variedade de instituições com práticas as mais diversas. Quando atua como entidade beneficente de assistência social, possui o direito de solicitar a Declaração de Utilidade Pública (Federal, Estadual, Municipal) ou Certificado de Entidade Filantrópica, fornecido pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que na prática funciona como uma porta de acesso à isenção de impostos sobre a renda, patrimônio e serviços. Através da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, lhes é facultado o acesso a uma nova titulação, a qualificação como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), ficando assegurado, no caso das pessoas jurídicas qualificadas em outros diplomas, tais como Declaração de Utilidade Pública e/ou de Entidade Filantrópica, a sua manutenção.

O benefício da qualificação de uma ONG como OSCIP, junto ao Ministério da Justiça, reside no fato de que embora também não vise ao lucro, a OSCIP detém certas vantagens em relação à ONG, pelo fato de poder receber repasses para operar com uma carteira de microcrédito produtivo orientado (Lei nº 10.110/05) e, mesmo assim, ficar excluída da Lei de Usura<sup>25</sup>, ainda que esteja fora do âmbito de fiscalização do Banco Central. O acesso a outras fontes de crédito está previsto na Lei nº 10.194, art. 3º, desde que tenha por objetivo social exclusivo a concessão de crédito ao microempreendedor. Outro aspecto relevante quando da obtenção da qualificação como OSCIP reside na agilidade nas relações com o Estado, por meio do novo instrumento jurídico instituído no corpo da Lei das OSCIPs, que é o Termo de Parceria.

No âmbito do microcrédito, as ONGs têm desempenhado um importante papel, na experiência brasileira, sendo pioneiras na concessão de microcrédito. Para poder operar no mercado, muitas ONGs recebem doações, assistência técnica e metodologia de organismos internacionais, embora algumas operem sem análise prévia da viabilidade, e, por não receberem pressão para melhorar os resultados, não adotam metodologia com eficiência, o que tem ocasionado baixa produtividade.

---

<sup>25</sup>A Lei da Usura é, na verdade, o Decreto nº 22.626, de 07/04/1933, que estipula juros máximos de 12% ao ano e estabelece que a cobrança de juros usurários é considerada crime contra a economia popular. Essa lei não se aplica a instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional, SCMs e OSCIPs.

## 2.5.2 Organização da Sociedade Civil de Interesse Público: associação civil de direito privado sem fins lucrativos

ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO	
Natureza Jurídica	Direito Privado, sem fins lucrativos (Associação Civil). A ONG que atender as exigências da Lei nº 9.790/99 poderá requerer a qualificação como OSCIP. A Pessoa Jurídica qualificada em outros Diplomas, tais como Declaração de Utilidade Pública e/ou de Entidade Filantrópica, tem assegurada a manutenção simultânea dessas qualificações, até cinco anos da vigência da Lei nº 9.790/99 (23/03/99).
Ato Constitutivo	Constituído por aportes dos Sócios Fundadores. Os recursos podem ser privados e/ou públicos.
Capital Inicial	Constituído por aportes dos Sócios Fundadores. Os recursos podem ser privados e/ou públicos.
Objetivo Social	Poderá atender a múltiplos objetivos previstos no Art. 3º da Lei nº 9.790/99, mas dentre eles deverá estar expresso, no mínimo: “experimentação não-lucrativa de sistema alternativo de crédito...”.
Captação de Recursos	Doações; Convênios com o poder Público, entidades nacionais, estrangeiras e internacionais, públicas ou privadas; Contrato para contrair empréstimos junto a instituições financeiras nacionais e internacionais; Termo de Parceria com o Poder Público.
Fiscalização	O Ministério da Justiça é o órgão fiscalizador; A Lei nº 9.790/99 prevê que qualquer cidadão e/ou o Ministério Público é parte legitimada para requerer, judicial ou administrativamente, a perda da qualificação de OSCIP; Sujeita à prestação de contas, na forma do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, quando utilizar recursos públicos.
Leis e Resoluções	Lei nº 3.071 de 1º de janeiro de 1916: Código Civil (Art. 16 e seguintes). Lei nº 9.790 de 23 de março de 1999: Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Lei nº 10.194 de 14 de fevereiro de 2001: Dispõe sobre a instituição de sociedades de crédito ao microempreendedor, altera dispositivos das Leis nºs 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 8.029, de 12 de abril de 1990 e 8.934, de 18 de novembro de 1994, e dá outras providências. MP nº 2.172-32 de 23 de agosto de 2001: Determina a nulidade das taxas de juros acima dos limites legais nos contratos civis de mútuo (Art. 1º, I), dispensa dessa regra (Art.4º) as instituições financeiras, SCMs inclusive, e OSCIPs. Decreto nº 3.100 de 30.06.1999: Regulamenta a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Portaria nº 361 de 27 de julho de 1999, do Ministério da Justiça; Medida Provisória do Presidente nº 1.914-4 de 28 de julho de 1999: Através desta medida ficam modificadas as normas vinculadas à usura, excluindo do seu alcance as Sociedades Cíveis de Interesse Público e as Sociedades de Crédito para o Microempresário.

Quadro 4: Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

Fonte: Elaboração própria.

A Lei nº 9.790/99, conhecida como Lei das OSCIPs, dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. Portanto, não distribui eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores.

A OSCIP foi reconhecida como tal por ato do Governo Federal, através de “qualificação” emitida pelo Ministério da Justiça, após analisar o estatuto da instituição, concedendo-lhe o direito de atuar em diversos novos segmentos sociais que anteriormente não eram previstos em lei, quais sejam, promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico, promoção da segurança alimentar e nutricional, defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável, promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza, neste último ramo enquadra-se o microcrédito, conforme Art. 3o. da Lei nº 9.790/99.

Dentre as vantagens da obtenção de qualificação como OSCIP, propostas pela Lei nº 9.970/99 e legislações posteriores, destacam-se:

- Qualificação como OSCIP menos onerosa e mais ágil;
- Profissionalização: contratação de profissionais de mercado, necessários à execução dos trabalhos, bem como remuneração dos dirigentes sem perda dos benefícios previstos em lei, inclusive o da isenção do Imposto de Renda;
- Ampliação do objetivo social: a finalidade social foi ampliada, podendo a OSCIP dedicar-se a formas alternativas de emprego e crédito, como é o caso do microcrédito;
- Acesso aos recursos públicos de modo menos burocrático e com mais transparência, por meio do Termo de Parceria. Possibilidade de utilização de bens de propriedade da União (Decreto nº 4.507/02) e de recebimento de doação de bens apreendidos pela Secretaria da Receita Federal;
- Lei da Usura: MP nº 1914-4, de 28/07/1999: modifica as normas vinculadas à usura, excluindo do seu alcance as OSCIPs e as SCMs;
- Termo de Parceria, que é um novo instrumento jurídico, por meio do qual forma-se o vínculo entre o Estado e a OSCIP, com repasse de bens e tecnologia, prevendo ainda o acompanhamento de metas, avaliação de resultados e fiscalização da aplicação dos recursos públicos. Os instrumentos anteriormente conhecidos – tanto convênio como contrato – não são considerados adequados para gerir essas relações.

### 2.5.3 Sociedades de Crédito ao Microempreendedor: entidade de direito privado com fins lucrativos

<b>SOCIEDADE DE CRÉDITO AO MICROEMPREENDEDOR</b>	
<b>Natureza Jurídica</b>	Direito Privado, com fins lucrativos, podendo ser constituída como companhia fechada, nos termos da Lei nº 6404/76, e legislação posterior - Sociedade Anônima de Capital Fechado (S.A.) ou sob a forma de Sociedade por Quotas de Responsabilidade Limitada (Ltda).
<b>Ato Constitutivo</b>	Arquivamento do Contrato Social (LTDA) ou do Estatuto Social (S.A) no registro do comércio com posterior concessão, pelo Banco Central do Brasil, de autorização para funcionamento como Sociedade de Crédito ao Microempreendedor – SCM
<b>Capital Inicial</b>	Constituído pelo aporte dos sócios quotistas na Sociedade por quotas de Responsabilidade Limitada, ou pelos acionistas na Sociedade Anônima.
<b>Objetivo Social</b>	Terão por objeto social exclusivo “a concessão de financiamentos a pessoas físicas e microempresas, com vistas à viabilização de empreendimentos de natureza profissional, comercial ou industrial, de pequeno porte.”
<b>Captação de Recursos</b>	Aporte de sócios quotistas ou acionistas; repasse e empréstimos originários de instituições financeiras nacionais e estrangeiras; entidades nacionais e estrangeiras voltadas às ações de fomento e desenvolvimento, incluídas as OSCIP; fundos oficiais; aplicação de disponibilidades de caixa no mercado financeiro, inclusive em depósitos a prazo, com ou sem emissão de certificado, observadas eventuais restrições legais e regulamentares específicas de cada aplicação cessão de créditos, inclusive a companhias securitizadoras de créditos financeiros, na forma da regulamentação em vigor.
<b>Fiscalização</b>	O Banco Central do Brasil é o órgão fiscalizador; sujeita à prestação de contas, na forma do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, quando utilizar recursos públicos.
<b>Leis e Resoluções</b>	Lei nº 6.404 de 15 de dezembro de 1976: Dispõe sobre as Sociedades por Ações. Lei nº 9.447 de 14 de março de 1997: Dispõe sobre a responsabilidade solidária de controladores de instituições submetidas aos regimes de que tratam a Lei nº 6.024, de 13 de março de 1974, e o Decreto-lei nº 2.321, de 25 de fevereiro de 1987; sobre a indisponibilidade de seus bens; sobre a responsabilização das empresas de auditoria contábil ou dos auditores contábeis independentes; sobre privatização de instituições cujas ações sejam desapropriadas, na forma do Decreto-lei nº 2.321, de 1987, e dá outras providências. Lei nº 10.194 de 14 de fevereiro de 2001: Dispõe sobre a instituição de sociedades de crédito ao microempreendedor, altera dispositivos das Leis nºs 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 8.029, de 12 de abril de 1990 e 8.934, de 18 de novembro de 1994, e dá outras providências. Carta-Circular nº 2.898 de 29 de fevereiro de 2000: Cria o COSIF atributo para as sociedades de crédito ao microempreendedor (padrões contábeis). MP nº. 2.172-32 de 23 de agosto de 2001: Determina a nulidade das taxas de juros acima dos limites legais nos contratos civis de mútuo (Art. 1º., I), dispensa dessa regra (Art.4º.) as instituições financeiras, SCMs inclusive, e OSCIPs. Res. 2.874 de 26 de julho de 2001: Dispõe sobre a constituição e o funcionamento de sociedades de crédito ao microempreendedor. Circular nº 3.061, de 20 de setembro de 2001: Dispõe sobre a prestação de informações para o sistema Central de Risco de Crédito por parte das sociedades de crédito ao microempreendedor.

Quadro 5: Sociedade de Crédito ao Microempreendedor

Fonte: Elaboração própria.

As SCMs são sociedades comerciais de direito privado, com fins lucrativos, cuja constituição, organização e funcionamento são disciplinados pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), sujeitas à fiscalização do Banco Central. Instituídas pela Lei nº 10.194/2001 e regulamentada pela Resolução nº 2874, do CMN, as SCMs apresentam as especificidades próprias para sua forma de atuação, conforme art. 1º da citada lei:

- i. Terão por objeto social a concessão de financiamentos a pessoas físicas, a microempresas e a empresas de pequeno porte, com vistas na viabilização de empreendimentos de natureza profissional, comercial ou industrial, equiparando-se às instituições financeiras para os efeitos da legislação em vigor, podendo exercer outras atividades definidas pelo Conselho Monetário Nacional;
- ii. Terão sua constituição, organização e funcionamento disciplinados pelo Conselho Monetário Nacional;
- iii. Sujeitar-se-ão à fiscalização do Banco Central do Brasil;
- iv. Poderão utilizar o instituto da alienação fiduciária em suas operações de crédito;
- v. Estarão impedidas de captar, sob qualquer forma, recursos junto ao público, bem como emitir títulos e valores mobiliários destinados à colocação e oferta públicas.

As principais características das SCMs são:

1) Captação de Recursos: Através de repasses e empréstimos originários de instituições financeiras nacionais e estrangeiras; entidades nacionais e estrangeiras voltadas para ações de fomento e desenvolvimento, incluídas as OSCIPs; fundos oficiais; por integralização de capital por parte dos sócios; com doações ou outras fontes autorizadas pelo Banco Central, dentre outros.

2) Formato de Sociedades Comerciais: Podem ser constituídas sob a forma de companhia fechada (Sociedade Anônima) ou sociedade por cotas de responsabilidade limitada; é vedada a participação societária do setor público; não podem conceder empréstimo para fins de consumo; não podem contratar depósitos interfinanceiros como depositante ou depositária, exceto no caso do Depósito Interfinanceiro de Microcrédito(DIM); não podem participar acionariamente em instituições financeiras e em outras instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central.

3) Produtos: Concessão direta de financiamento ao microempreendedor ou microempresa, prestação de garantias de forma direta ou indireta, prestando serviços a outras instituições financeiras que tenham permissão de concessão de empréstimos. No caso de disponibilidade de caixa, é permitido aplicar no mercado financeiro, inclusive em depósitos a prazo.

4) Vedações: Fica proibida a utilização da denominação “banco”, e não podem ser constituídas controladas ou conceder poder de gestão ao setor público; captação de recursos junto ao público; concessão de empréstimo para fins de consumo; contratação de depósitos interfinanceiros (na qualidade de depositante e depositária).



5) Limites (Resolução nº 2874 – art. 5º): O capital social não deve ser menor que 100.000 reais; o endividamento, isto é, as obrigações (passivo circulante e exigível a longo prazo), não poderão ultrapassar cinco vezes seu patrimônio líquido. Os recursos captados somados aos seus recursos próprios podem ser destinados à concessão de créditos com um limite máximo de operação por cliente de 10.000 reais.

A imposição de limites a todas as instituições financeiras, inclusive as convencionais, acontece no intuito de diversificar o risco por cliente, limitando-se à capacidade de fazer negócios, ou seja, estabelecendo-se um teto para o poder de alavancagem. Na prática, isso significa que nenhuma instituição financeira pode emprestar a um só cliente mais do que certo porcentual de seu patrimônio líquido. No caso das SCMs, o limite de operação por cliente é de R\$10 mil (Lei nº 10.974, art. 5º, III).

De modo geral, as IMFs não oferecem risco sistêmico, devido ao seu pequeno peso no Sistema Financeiro Nacional, de modo que eventuais problemas devem ocasionar impacto subsistêmico, afetando de forma mais séria apenas o segmento de microfinanças (MARTINS, et al 2002, p. 61). O limite de risco via regulamentação é importante para evitar que crises de liquidez em alguma instituição venham a afetar outras instituições, inviabilizando operações no setor.

A análise quantitativa do modelo das SCMs, elaborado por Rubens de Andrade Neto da Associação Brasileira de SCMs, a partir de dados disponibilizados pelo Banco Central, revelam que:

1) O número de SCMs com carteira de crédito ativa no período de dezembro de 2000 a dezembro de 2006 apresenta uma média de crescimento de 7,7 SCMs por ano, caindo para 2,3, quando se toma por parâmetro o triênio 2004–2006:

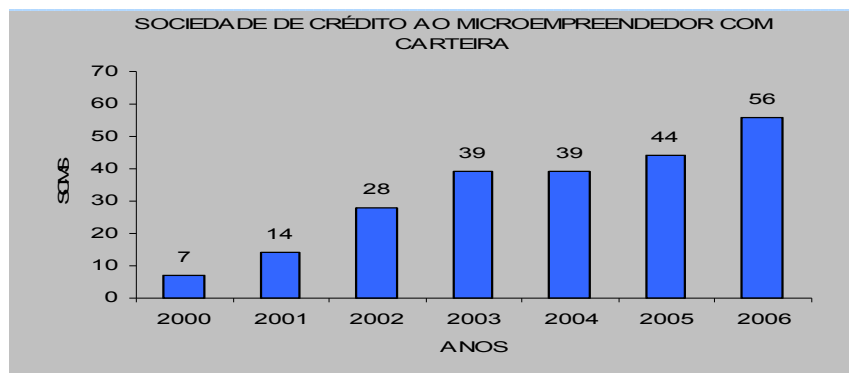


Gráfico 3: Sociedade de Crédito ao Microempreendedor com Carteira  
Fonte: ABCRED, 2006.

2) A evolução da carteira ativa total das SCMs demonstra um volume de aplicação da ordem de R\$58 milhões em dezembro de 2006. Comparando-se esse montante com o total registrado em dezembro de 2000, registra-se um expressivo crescimento, vide gráfico 3.

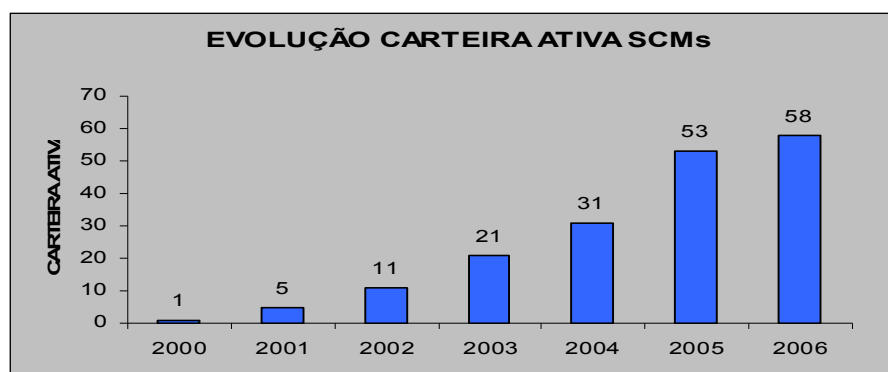


Gráfico 4: Evolução da Carteira Ativa – SCMs  
Fonte: ABCRED, 2006.

Vários autores concordam que o microcrédito é uma ferramenta importante para o desenvolvimento local. Esse tema sempre está presente quando se discute a problemática da pobreza e da desigualdade de oportunidades. Nos últimos anos, tem sido intensa a busca de fórmulas para que uma maior parcela da população de baixa renda possa acessar o crédito, considerando-se que a disponibilidade de crédito é essencial para as atividades produtivas, seja na forma de investimento ou de capital de giro, e ainda, pelo entendimento de que o desenvolvimento econômico do país também depende do aproveitamento do potencial produtivo e criativo dos empreendimentos informais.

### **3 A VALIAÇÃO DO PROGRAMA CREDIAMIGO: SUA GÊNESE SOB A LÓGICA SOCIAL E DE SUSTENTABILIDADE**

A presente seção apresenta o desenho da política de microcrédito do BNB, o Programa Crediamigo, descreve sua gênese e trajetória, como se deu sua formatação na dinâmica institucional, seu crescimento e expansão. A pesquisa foi baseada em dados primários e pesquisa documental, relatos e contribuições de vários agentes envolvidos no desenho.

Para construção dos fatos, foi utilizada como metodologia a pesquisa exploratória, procurando-se revelar a história do Crediamigo como quem confecciona uma colcha de retalhos ligando os vários recortes que ficou com cada integrante da equipe envolvida, levando-se em conta que parte das informações não foram impressas em papel, mas fazem parte da experiência vivenciada por todos aqueles que contribuíram com o desenrolar dos acontecimentos, assim como pela sua transmissão às gerações seguintes, até os dias atuais.

#### **3.1 Contexto Nacional e Institucional**

O desempenho da economia brasileira no início dos anos 1990 foi marcado pela abertura comercial e a estabilização dos preços a partir do Plano Real. Deveu-se ao Plano Real a valorização da moeda nacional em relação ao dólar, gerando fortes desequilíbrios no saldo de transações correntes e um movimento de reestruturação do setor produtivo em busca de maior competitividade. Nesse contexto, regiões menos favorecidas passaram a conceder incentivos fiscais, mão-de-obra barata e uma infra-estrutura satisfatória como fator de atração de empreendimentos. Do ponto de vista macroeconômico, as crises do México (1994), Ásia (1997) e Rússia (1998) afetaram as condições de equilíbrio cambial brasileiro, provocando forte desvalorização do Real (cerca de 60%), atrelada a uma maciça fuga de capitais internacionais (ALMEIDA, 2001). Como forma preservar a moeda o governo assinou acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), com direito ao saque de cerca de US\$ 41 bilhões, condicionado a um ajuste fiscal, evitando possibilidade de moratória externa (PRADO, 2005).

Em 1997, o Brasil estava vivendo sob os efeitos do plano de estabilização dos preços e controle da inflação, época em que existiam ainda no País 51,5 milhões de pobres e

indigentes<sup>26</sup>, que proporcionalmente correspondia a 34% da população. Deste total, 23,3 milhões estavam localizados na Região Nordeste, ou seja, mais da metade de toda sua população (53%). Estruturalmente essa pobreza possuía características que se mantiveram ao longo do tempo com forte componente regional, sempre mais elevada no Norte e Nordeste. Aliados à má distribuição de renda, os contrastes da Região Nordeste estavam diretamente relacionados à questão político-econômico-social do que propriamente com o aspecto físico-geográfico das adversidades climáticas. O diagnóstico feito em 1959 sobre essa questão, através do relatório *Uma Política para o Desenvolvimento do Nordeste* do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN)<sup>27</sup>, tendo como economista chefe Celso Furtado, propunha que as ações do Estado a serem adotadas para a Região Nordeste deveriam passar de uma mera intervenção assistencialista para uma predominância desenvolvimentista, tendo como estratégia de superação das desigualdades regionais a intensificação do processo industrial do Nordeste (SILVA FILHO, 1997).

O Banco do Nordeste foi criado com a função de banco de desenvolvimento<sup>28</sup>, para reduzir a desigualdade socioeconômica existente entre o Nordeste e as regiões mais desenvolvidas do país. Sua área de atuação engloba, além de nove Estados nordestinos, a região norte dos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, totalizando 1.985 municípios. O empenho em cumprir sua missão o transformou em referência entre as instituições financeiras da América Latina voltada para o desenvolvimento regional.

Com a sede instalada na cidade de Fortaleza, no Ceará, àquela época a instituição vivenciava um processo interno de mudanças iniciado na década de 1990<sup>29</sup>, mais precisamente no período de 1990 a 1994.

---

<sup>26</sup>De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE, 1977 a 1999.

<sup>27</sup>1ª. Edição, da Presidência da República, Conselho de Desenvolvimento, Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), publicada no Rio de Janeiro, pelo Departamento de Imprensa Nacional. A autoria desse trabalho é de Celso Furtado, fato esse esclarecido por ele em seu livro *A fantasia desfeita* (1989), como também em entrevista concedida à Revista Econômica do Nordeste (1997, p.378) onde esclarece: “Foi um trabalho que fiz sozinho, cerca de noventa páginas. Porém, preferi que ele fosse publicado sem meu nome, e sim com o nome de GTDN, grupo do qual eu era interventor. Em 1964, quando fui cassado, essa providência que tomei anos antes se revelou útil, pois tudo que levava meu nome teve circulação controlada. Assim, o que hoje se conhece como “Estudo do GTDN” foi, na verdade, totalmente escrito por mim”.

<sup>28</sup>O BNB foi criado em 19/07/1952, com a função de um banco de desenvolvimento (fomento) e, essa tem sido a característica que melhor retrata a sua missão como agente do Governo Federal na Região Nordeste. Atualmente integra o Sistema Financeiro Nacional como um banco múltiplo (comercial, fomento, investimento e serviços).

<sup>29</sup>Refere-se ao período da administração de Jorge Lins – presidente do BNB no período 1990-1992 - e, João Alves – presidente do BNB no período de 1992-1994.



Figura 5: Localização geográfica da cidade de Fortaleza – Sede do BNB  
Fonte: Souza, 2003.

Na administração seguinte<sup>30</sup>, período de 1995-2002, sob a influência das reformas no âmbito do governo central, acelerou-se o processo de mudança organizacional. Para revitalizar a função de banco de desenvolvimento, o BNB criou a figura do “Agente de Desenvolvimento”, as “Agências Itinerantes”, e os “Pólos de Desenvolvimento Integrado”. Os objetivos dessas medidas eram aproximar o Banco da comunidade, acelerar o processo de crédito e o fluxo de decisão; promover o desenvolvimento local a partir do conhecimento específico que detinha sobre a região, em parceria com as forças políticas, sociais e institucionais presentes.

Nessa época o tema microcrédito despertava interesse, devido a experiência desenvolvida em Bangladesh desde 1976, através do Grameen Bank, com resultados positivos surgindo já na década de 1980, como também às iniciativas semelhantes no Chile, Bolívia e Indonésia, repercutindo em todo o mundo. No campo da literatura, publicações técnicas e acadêmicas sobre o assunto, começavam a surgir editadas por agências internacionais, trazendo à tona para o grande público o que na prática ocorria nesses países.

No Brasil, essas discussões eram lideradas por membros do Conselho da Comunidade Solidária, que já em 1995, em parceria com o Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA) e a Cooperação Técnica Alemã (GTZ), realizara estudos para implantação de

---

<sup>30</sup>Refere-se à administração de Byron Queiróz – presidente da instituição nos anos 1995 a 2002.

propostas denominadas *Bancos do Povo*<sup>31</sup>, que foram fundamentais para subsidiar as várias iniciativas de microcrédito no País a partir de então, servindo inclusive de subsídio para a formação do modelo de atuação adotado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social (BNDES).

O Banco do Nordeste estava inserido nesse contexto, atento ao que acontecia no mundo financeiro e mercado bancário. Ao tomar o conhecimento dessas experiências de microcrédito, em regiões de condições semelhantes ao nordeste brasileiro, o BNB decidiu replicá-la. Logo veio o apoio do Banco Mundial (BIRD), pelo interesse que essa instituição tinha em financiar atividades da espécie onde pudesse acompanhar os resultados através de indicadores específicos e que servisse como referência no combate a pobreza.

O quadro de estabilidade econômica no país e o controle inflacionário confirmavam ser oportuno implantar uma estratégia diferenciada adequada ao modelo de intervenção do BNB na região, demonstravam aquele ser o momento propício para uma iniciativa dessa natureza. Quando perguntado por que o Banco do Nordeste decidira dar início a uma linha de microcrédito, um dos seus administradores da instituição de pronto respondeu: “Nós somos um banco de desenvolvimento e isso era um passo lógico<sup>32</sup>”.

Voltando um pouco no tempo, desde 1994<sup>33</sup> o BNB vinha financiando pequenos negócios formais e informais, com recursos oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) através do Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER-Urbano). No segmento informal, eram financiadas iniciativas de implantação da atividade, modernização e expansão de negócios. Embora à época não existisse avaliação sobre essa experiência, era possível identificar quais haviam sido os acertos e os erros. Passado mais de dez anos nos dias atuais é feita uma avaliação criteriosa sobre o PROGER Urbano (SALLES, 2006).

Embora a avaliação aponte limites e dificuldades na operacionalização do PROGER Urbano, os técnicos reconhecem o significado social do programa em meio ao universo de precariedade e desproteção dos informais. (...) Foi fundamental no contexto dos anos 1990, em virtude de inexistir então outros programas que pudessem atender ao setor informal. Trata-se como visto, de iniciativa pioneira em

---

<sup>31</sup>Os *Bancos do Povo*, geralmente estão ligados a governos locais e funcionam sem supervisão de autoridade monetária.

<sup>32</sup>Cf. A Development Bank's Success With Microfinance: Banco do Nordeste's Crediamigo. UNC Kenan-Flagler Business School: 2003.

<sup>33</sup>No período de 1994 a 2002 o BNB atendeu 160.650 participantes e concedeu financiamento, com recursos na ordem de R\$ 885,8 milhões, através da linha de crédito PROGER-Urbano.

âmbito nacional, uma experiência em processo de amadurecimento. (...) Entretanto, não se confirma a hipótese de que o PROGER Urbano gerou atividades sustentáveis, haja vista que grande parte das atividades foi encerrada, enquanto outras não conseguiram garantir renda suficiente, sendo necessário recorrer a atividades econômicas complementares. A elevada inadimplência, embora não tenha sido medida, constitui uma evidência causal da pouca efetividade do programa (SALLES, 2006, p.145,178/179).

A política de crédito implementada via PROGER Urbano foi importante para a instituição, que soube aproveitar o aprendizado para o relacionamento com o setor informal, uma vez que serviu de parâmetro para a formatação do Programa Crediamigo no momento em que o banco resolveu reinvestir nas atividades produtivas informais, localizadas na base da pirâmide social.

### **3.2 Desenho do Programa Crediamigo: Gênese e Trajetória na Dinâmica Institucional**

Em reunião com o Banco Mundial em Washington (EUA), o BNB iniciou negociações para implementar um programa de desenvolvimento local no Nordeste brasileiro, o qual previa ações de capacitação e financiamento. A proposta apresentada pelo BNB àquela instituição continha um diagnóstico que contemplava os aspectos econômicos, sociais e ambientais. Foi o que se chamou “o esforço do desenvolvimento”, o qual apontava o desenvolvimento local como a forma viável de favorecer os municípios menos dinâmicos e mais isolados.

O programa previa o apoio em áreas dos municípios selecionados com ações de capacitação e financiamento, uso de linhas de crédito já disponíveis, incluindo uma nova experiência em curso em vários países, o microcrédito. Nas palavras dos gestores da época seria uma espécie de “Banco do Povo” virtual, dentro do BNB, além de instrumentos que venham a complementar o atendimento às camadas mais distantes do crédito convencional <sup>34</sup>.

Para tratar da concepção do programa de microcrédito, em um processo de colaboração, em novembro de 1996 uma equipe do Banco Mundial veio à sede do BNB para um encontro de três dias, oportunidade em que foram apresentados detalhes das experiências desenvolvidas em outros países, promovendo-se então uma visita ao município de Tejuçuoca,

---

<sup>34</sup>Cf. depoimento de gestor do BNB, datado de 20/09/1996.

no Ceará, para conhecimento e discussão da metodologia já adotada pelo BNB na organização e capacitação das comunidades para concepção de projetos empresariais<sup>35</sup>.

Dada a necessidade de gerar informações para subsidiar o processo decisório, o BNB criou uma estrutura no formato de um projeto estratégico, conduzido por uma Coordenação Executiva, que, juntamente com uma equipe de técnicos diretamente envolvidos, assumiu a tarefa de formular o desenho da nova política de crédito. Em uma fase seguinte, à medida que se expandiram as ações, esse projeto ganhou status de programa.

Em desdobramento dessas ações de modelagem da nova política de microcrédito, no início de 1997, o superintendente estadual do BNB para o Pernambuco e a Paraíba recebeu, em Recife uma comitiva formada por técnicos do próprio BNB, do Banco Mundial, e da ACCION Internacional, para uma visita de conhecimento do mercado informal, considerado como potencial demanda para a política de microcrédito que se encontrava em processo de formatação.

Em abril daquele mesmo ano um grupo de gerentes e membros da Coordenação Executiva, partiu em viagem para conhecer *in loco* algumas instituições financeiras que vinham desenvolvendo experiências de microcrédito consideradas bem-sucedidas, como o Porto Sol, no Rio Grande do Sul-Brasil, o Banco Sol, na Bolívia, o Banco do Estado do Chile, no Chile, o Mi Banco, no Peru, e o Bank Rakyat, na Indonésia. As viagens contribuíram para evidenciar que muita coisa precisava ser feita e adaptada à iniciativa do BNB, tanto na área de tecnologia e como na escolha da metodologia ideal para a iniciativa de microcrédito, considerada específica e diferenciada. Na questão metodológica, perceberam diferenças básicas entre aquela adotada pelos países da América do Sul e a da Indonésia. Enquanto a primeira baseia-se na formação de grupos solidários, o forte da segunda é o microcrédito individual, em função de rígidos valores morais. O único aspecto comum às duas metodologias é a precariedade no controle operacional interno. Em função disso teve-se que desenvolver sistemas informatizados adequados ao Crediamigo e metodologia específica<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup>De acordo com jornal de circulação interna - *Notícias* -, datado de 20/09/1996.

<sup>36</sup>Cf. entrevista concedida em 12.05.2008, por uma componente da equipe técnica responsável pela implantação do Programa Crediamigo.



### 3.2.1 Adaptação da metodologia, pesquisa de mercado e outras providências

De volta ao Brasil, para dar início ao desenho da nova política, a Coordenação Executiva tomou as primeiras providências, a saber:

1. Adaptou à realidade local a metodologia de microcrédito adquirida junto a uma instituição internacional, uma vez que no Brasil não existiam entidades com essa expertise. À época, pelo menos duas grandes consultorias dominavam a metodologia de microcrédito, reunindo, portando, condições de realizar a transferência de tecnologia apropriada para uso no programa de microcrédito do BNB: Sociedade Alemã de Cooperação Técnica (GTZ) e Accion Internacional<sup>37</sup>, a escolha recaiu sobre a Accion, com expertise em empréstimos a grupos solidários.

2. Contratou pesquisa de mercado para obter o retrato da demanda potencial para o microcrédito na região e assim tornar o desenho da política mais apropriado à clientela da baixa renda do Nordeste. As pesquisas de mercado<sup>38</sup> foram desenvolvidas em São Luís, no Maranhão; Teresina e Picos, no Piauí, Fortaleza e Limoeiro do Norte, no Ceará; e Recife e Timbaúba, em Pernambuco. O objetivo era realizar o mapeamento do mercado potencial, a identificação dos nichos e a sua segmentação, para obter uma melhor compreensão do comportamento e das necessidades dos consumidores e empreendedores.

Em Fortaleza o trabalho foi desenvolvido em quatro bairros onde se aglomera grande parte das microunidades produtivas, chegando a se organizarem de formas a terem vida própria, sendo eles: Centro, Montese, Pirambu e Bom Sucesso. O resultado da pesquisa realizada em Fortaleza confirmou o perfil encontrado nas demais localidades pesquisadas, conforme resumo na Tabela 11.

O tamanho da amostra foi dimensionado por meio de técnica de amostragem probabilística, a qual se destacou onde apresentou a predominância das atividades de comércio, serviço e produção (indústria), registrando-se 57,14%, 26,43%, 16,43%, respectivamente. Após serem aplicados os 450 questionários, a pesquisa de mercado foi concluída em outubro de 1997, com as seguintes principais conclusões:

---

<sup>37</sup>Vide nota de referência no. 7.

<sup>38</sup>Pesquisa de mercado realizada por Rosa e Castelar (1997)

a) Gênero: As mulheres apresentaram menor capacidade financeira, maior nível de escolaridade, maior diversificação de fontes de financiamento, pagamento de menores taxas de juros. Um dos aspectos que diferenciam as mulheres de Fortaleza da de outras cidades pesquisadas, é que aqui as mulheres têm demonstrado possuir maior autonomia e menor dependência. No que diz respeito às decisões sobre o negócio, apresentam-se mais propensas a assumir riscos e mais interessadas em financiamento do que os homens. Entretanto, no âmbito global da pesquisa, a maior parcela dos entrevistados coube ao sexo masculino com 62,13%. Quanto ao público masculino a pesquisa revelou maior incidência no segmento informal pesquisado. Esse resultado confirmou a semelhança com resultados obtidos com pesquisas nas outras cidades acima mencionadas. No que diz respeito às atividades informais, existem aquelas que são tradicionalmente ocupadas por mulheres e outras por homens, entre as predominantemente femininas encontram-se: prestação de serviços pessoais, serviços domésticos, serviços de confecção, estética, produção, dentre outros.

b) A maioria dos empresários encontrava-se na faixa etária entre 25 e 50 anos, com nível de escolaridade baixo a médio, e contavam com bastante experiência adquirida ao longo dos anos de vida e de dedicação à atividade. Foi isso que lhes permitiu obter rendimentos maiores do que seriam conseguidos no mercado formal de trabalho.

c) A maioria não utilizava fonte de financiamento, uma vez que não dispunha de garantias reais e não atendiam às exigências bancárias. Organizam-se para depender o mínimo possível de financiamento de qualquer espécie. Apesar disso manifestavam interesse e necessidade de crédito.

d) Do total de pessoas entrevistadas, 63,81% informaram que não utilizavam qualquer tipo de financiamento. Apenas 6,35% declararam ter acesso a financiamento junto à rede bancária ou através de programas oficiais de financiamento (foram citados financiamentos através do SINE e do SEBRAE). Cerca de 29,84% afirmaram haver obtido crédito em outras fontes: agiotas (9,70%), fornecedores (17,91%) e familiares (2,24%).

e) Mais da metade dos entrevistados - 55,97% -, responderam que “estariam interessados em uma entidade que empreste dinheiro às taxas de bancos comerciais”. Porém, ao serem indagados se “você se uniria com outros empreendedores para tomar um empréstimo

dirigido para seu negócio”, 63,38% responderam “não”, numa demonstração de que a grande maioria rejeitava a idéia de aval solidário. Com relação às dificuldades para acessar o crédito, os que não contavam com fonte de financiamento responderam que “nunca tentei”, “são muitas as exigências” e, “não gosto de ficar devendo”. A partir da identificação do perfil da demanda, seus pontos de rejeição e suas dúvidas, o BNB iniciou um trabalho junto ao público alvo, apresentando o Programa Crediamigo, seus objetivos, sua proposta de empréstimo e a importância da solidariedade como forma de suprir a dispensa de garantia ao crédito.

**Tabela 11: Resumo da Pesquisa de Mercado**

Perfil da Demanda para Microcrédito : Pesquisa de Mercado Concluída em outubro/1997	
<b>Setor de Atividade</b>	<b>Participação do Clientes (%)</b>
Comércio	57,14 %
Indústria	16,43%
Serviço	26,43 %
<b>Faixa Etária (em anos)</b>	<b>Participação do Clientes (%)</b>
Até 24 anos	14,26%
De 25 a 35 anos	34,16%
De 36 a 50 anos	33,42%
Acima de 50 anos	17,96%
<b>Escolaridade</b>	<b>Participação do Clientes (%)</b>
Analfabeto	4,76%
1 a 4 anos	31,58%
5 a 8 anos	33,08%
9 a 11 anos	27,32%
Superior	3,26%
<b>Participação da Mulher</b>	<b>Participação da Mulher (%)</b>
Mulheres	37,87%
Homens	62,13%

Fonte: Elaborado com base em Rosa (1997).

3. Providenciou a estrutura física das futuras unidades do Crediamigo, dotando-as de tecnologia e selecionando os assessores de crédito que iriam compor as equipes. Em seguida ao processo inicial adaptação da metodologia e pesquisa de mercado era preciso abrir as unidades de negócios, dotá-las de tecnologia e supri-las com capital humano. Com relação aos assessores de crédito, foi decidido, um número padrão para a equipe da capital e do interior. As unidades de capital seriam compostas de oito pessoas, um coordenador e sete assessores; as unidades do interior teriam seis pessoas no total, um coordenador e cinco assessores. A liderança da equipe na função de coordenador ficou a cargo de funcionário do BNB, indicado pelo superintendente estadual com a exigência de possuir um perfil diferenciado, conforme coloca um dos entrevistados: “teria que ser uma pessoa dinâmica, capaz de trabalhar com novos processos e nova metodologia. Para a função foram indicados funcionários que estavam à frente de gerências de negócios nas agências do BNB, com experiência comprovada em carteira de crédito<sup>39</sup>”. Sob sua coordenação atuavam os

<sup>39</sup>Entrevista de um gestor do BNB, em 03/04/2008.

assessores, profissionais contratados para assumir as tarefas de campo, em visita aos clientes (assessores de crédito), e de escritório ou administrativas (assessores administrativos), com treinamento e acompanhamento específico para a função. As primeiras contratações de assessores para o Crediamigo foram feitas a partir de uma seleção de candidatos classificáveis em um concurso público<sup>40</sup>. Daí em diante, as equipes de assessores passaram a ser recrutadas diretamente do mercado, com perfil específico já delineado para as tarefas relacionadas ao Crediamigo. Vejamos o depoimento de um gestor do BNB:

A equipe era formada, normalmente, por seis pessoas, além do coordenador – um gerente – que deveria ser funcionário do Banco e mais uma equipe de contratados: um para ficar na função administrativa de caixa, outro para a tarefa administrativa de retaguarda – *back office* – e, mais quatro para irem ao campo como assessores de crédito.<sup>41</sup>

4. Após seleção interna, os cinco gerentes escolhidos para a função de coordenador da unidade do Crediamigo, foram enviados ao Banco Sol, na Bolívia, para um aprendizado de campo durante uma semana, mantendo contato com essas experiências de microcrédito. Ao retornarem, reuniram-se em Fortaleza com suas equipes de assessores, para formar a primeira turma do curso sobre microcrédito. Nesse treinamento ocorreu o primeiro contato com a nova metodologia de trabalho, momento em que se deu a transferência de tecnologia sob a responsabilidade da Organização Accion Internacional.

Nesse momento do curso, foi repassada a metodologia, foram feitas as adaptações nos formulários, a tradução para o português, pois tudo ainda estava em espanhol. Em um segundo momento, quando se deu ampliação no número de unidades do Crediamigo, não foi a Accion que ministrou o curso, e, daí em diante, os próprios coordenadores atuaram como facilitadores da metodologia de crédito.

A experiência de gestores e técnicos do BNB na implementação de políticas e processos de concessão de crédito foi o diferencial para o sucesso do desenho do Crediamigo, incorporação da metodologia e sua transmissão aos assessores de crédito, segundo esclarecem gestores do Banco entrevistados:

E se você for ver o perfil das pessoas que trabalharam nas 50 primeiras unidades do Crediamigo, era de entusiastas. Isso era preciso no início, naquele momento era importante a emoção. De 2003 em diante talvez já não precisasse daquele lado

---

<sup>40</sup>Ibid.

<sup>41</sup>Entrevista concedida por um gestor do BNB, em 03/04/2008.

emocional forte. Chorar, naquele momento foi importante, para que as pessoas acreditassem pela emoção que ia dar certo. Hoje o Crediamigo vive um momento de muito mais maturidade. Hoje se acredita pela lógica, pela razão. O resultado em si, o conhecimento que já temos, hoje é possível acreditar pelo resultado que se vê.<sup>42</sup>

O Crediamigo foi se expandindo no mercado, mas muitos dentro do banco não entendiam o que se passava, porque aquela era uma forma não convencional de conceder empréstimos (...). A cultura de conceder crédito já fazia parte do dia-a-dia dos funcionários. Por ser um banco era muito fácil lidar com o rito de concessão de crédito. Os resultados chegaram porque já havia a cultura de emprestar o dinheiro, só foi preciso apropriar-se da metodologia, que era nova, diferente, inusitada.<sup>43</sup>

Com a equipe já montada, selecionada e capacitada para trabalhar com a metodologia, deu-se início ao projeto-piloto de microcrédito no BNB. Cinco unidades de microcrédito foram abertas em Fortaleza (Metro Montese – 27/11/1997), São Luís (São Luís Centro – 02/12/1997), Recife (Recife Centro – 03/12/1997), Aracaju (Aracaju Centro – 05/12/1997) e Itabuna – Bahia (Itabuna – 09/12/1997). Eram unidades montadas exclusivamente para atender os potenciais clientes do BNB no segmento de microcrédito. O projeto-piloto oferecia aos clientes um único produto – o giro popular solidário. Era um empréstimo para capital de giro, com prazo trimestral (90 dias) e pagamento quinzenal, para um grupo formado em média por cinco pessoas, que, solidariamente, garantiam o pagamento.

### 3.2.2 Projeto piloto e modelo de dowscaling

As primeiras operações de microcrédito foram liberadas em novembro de 1997 na cidade de Fortaleza, através da unidade do Crediamigo Metro Montese, para dois grupos solidários compostos de quatro microempreendedores cada, com valores individuais de R\$600,00. Os integrantes do grupo exerciam atividades diversas, entre elas pequenas manufaturas de calçados, venda de carne na feira, instalação de equipamentos de som em carros e comércio de materiais de embalagem.

---

<sup>42</sup>Entrevista concedida por um gestor do BNB, em 12/03/2008.

<sup>43</sup>Entrevista concedida por um técnico do BNB em 21/07/2008.



Fotografia 1: Contratação das Primeiras Operações de Microcrédito do BNB  
Fonte: BNB: Notícias, 05.12.1997.

Em 23 de janeiro de 1998 o Programa de Microcrédito do BNB foi lançado em solenidade oficial realizada em Recife com a presença do então vice-presidente da República, Sr. Marco Marciel. A cerimônia teve lugar no terceiro pavimento da Agência 7 de Setembro do BNB, sendo transmitida, pela internet, para as demais unidades do BNB, em especial nas unidades piloto em Fortaleza, São Luís, Aracaju e Itabuna, onde ocorreram eventos específicos com várias autoridades presente que na ocasião deram depoimentos sobre a iniciativa do BNB de ingressar na área de política social através do microcrédito: “o Crediamigo é um instrumento para se fazer política social, o que é bem diferente de assistência social. A cidadania se dá através de ações sociais consistentes que torna as inseridas, participantes, portanto cidadã.”<sup>44</sup>

Com *status* de programa e sob a denominação Central do Microcrédito o BNB implantou oficialmente o seu programa de microcrédito para atender o público alvo da base da pirâmide. Foram abertas mais 45 unidades, totalizando 50 pontos de atendimento com estrutura adequada para esse novo tipo de negócio. O BNB tornou-se o primeiro banco público de *primeiro piso* do Brasil a adotar uma estratégia de atuação voltada para o microcrédito, com relacionamento direto com os clientes.

O BNB foi ousado na implementação dessa política considerando os desafios enfrentados à época, quando foi difícil convencer à própria instituição, seus gestores e aos técnicos a fazer diferente. Também não foi fácil convencer aos clientes que um banco grande estava ali pra lhes dar crédito. Foi difícil que eles acreditassem que aquilo era verdade! “Não

se acreditava que pobre pagasse e havia barreira dentro e fora do BNB (...) íamos emprestar a alguém que não tinha comprovação de renda, apenas o trabalho (...) foi preciso mudar os paradigmas internos e convencer às pessoas que aquilo era verdade<sup>45</sup>”. Demonstrou urgência por resultados, não mediu esforços no sentido de expandi-la, contrariando, inclusive, orientação recebida no sentido de ter cautela, conforme esclarece um dos entrevistados:

Mas é bom que se diga que esse modelo de expansão adotado pelo Crediamigo, ou seja, primeiro fazer o piloto em 1997, com 5 unidades, e um ano depois ampliar com mais 45, foi um modelo contrário às orientações do Banco Mundial, que temia não dar certo sair expandindo rapidamente. Em 1999 já tínhamos 78 unidades. Apesar de termos arriscado muito e errado muito, hoje estamos colhendo os frutos daquela época. Nós arriscamos muito, mas essa ousadia nos fez conquistar o espaço muito mais rapidamente. O ano 2001 registrou o grande pico de inadimplência, e muitos duvidaram da nossa capacidade de reverter o quadro (...) foi um começo desbravador, com muito aprendizado. Fomos aprendendo, aprendendo, aprendendo. É questão de estratégia, de posicionamento (gestor do BNB que participou da implementação do Programa Crediamigo).<sup>46</sup>

O modelo de operacionalização surgiu com a criação da uma carteira de crédito especializada, à época denominada Central de Microcrédito. Esse modelo de atuação que desvincula as operações de microcrédito dos outros programas de financiamento da instituição é chamado, na literatura especializada de *dowscaling*<sup>47</sup>, que consiste em instituições financeiras já estabelecidas passarem a abarcar micro-clientes, mediante a criação de uma área especializada. “Bancos em *dowscaling* geralmente começam com microemprendimentos maiores, e só quando adquirem certo know-how passam a expandir na direção de clientes menores” (NERI, 2008, p.16). Pelo depoimento de um dos entrevistados, percebe-se que as medidas adotadas receberam aprovação interna:

Foi essencial a escolha, a criação de uma unidade de negócios dentro do BNB, como um *dowscaling*. Quer dizer, o banco criou uma unidade específica para tratar do microcrédito, e não ficou nessa indecisão: “ah, coloca como um programa dentro das agências, como um produto, e vê se dá certo!”. Então, houve uma separação clara da gestão em todos os níveis, começando na gestão imediata.<sup>48</sup>

No período de 1998 a 2002 a Central de Microcrédito funcionou como uma “unidade técnica<sup>49</sup>”, sob a responsabilidade de uma coordenação geral do projeto vinculada à

<sup>44</sup>Cf. depoimento de gestor durante o lançamento oficial do Programa na cidade de Recife, em 23.01.1998.

<sup>45</sup>Depoimento de um dos gestores responsável pelo Programa Crediamigo, em 12/05/2008.

<sup>46</sup>Trecho da entrevista concedida no BNB, em 12/03/2008.

<sup>47</sup>Cf. Marulanda y Otero (2005) e Berger e Undell (2006)

<sup>48</sup>Trecho de entrevista concedida no BNB em 03.04.2008.

<sup>49</sup>Cf. documento Projeto de Desenvolvimento de Microcrédito no Nordeste. Fortaleza: BNB, 1999.

chefia do Gabinete da Presidência do BNB. Abrigava os técnicos responsáveis pelas diversas áreas de interesse da política de microcrédito, compreendendo informação e tecnologia, financeira e contábil, operacional, recursos humanos, monitoração. As atribuições cobriam todas as fases do processo de crédito, inclusive a supervisão geral. Também vinculados a essa “unidade técnica”, estavam os coordenadores das unidades do Crediamigo, os funcionários do BNB, que mais tarde migraram para a função de Gerentes Regionais, com a criação dos espaços organizacionais que receberam a denominação de Gerências Regionais. Os gerentes regionais passaram a ser os responsáveis pela coordenação estadual do Programa Crediamigo.

O Banco Mundial apoiou a proposta que lhe fora apresentada por gestores do BNB durante missão na capital americana (...) A implementação do Crediamigo foi uma iniciativa da instituição Banco do Nordeste. Se fosse uma iniciativa do Governo Federal ele teria facilitado mais algumas coisas. A regulamentação teria sido mais forte, que veio somente no governo Lula. Não ajudou o quanto deveria. O Crediamigo surgiu muito à parte do Governo Federal. Foi mais uma visão que o banco teve.<sup>50</sup>

Inicialmente, o programa ganhou o nome fantasia Central de Microcrédito. Posteriormente o BNB criou a marca Crediamigo, hoje consolidada e conhecida como Programa Crediamigo do Banco do Nordeste. A escolha do nome foi influenciada pelo aspecto de solidariedade que permeia a metodologia do programa: “foi uma escolha adequada por conta da mecânica do programa, porque é solidário, então, Crediamigo tem a ver com amizade e tudo. Nesses anos, o BNB tem investido na consolidação da marca, e com certeza é uma marca forte que ajudou muito no sucesso do Crediamigo (gestor do BNB que participou da implementação do Programa Crediamigo<sup>51</sup>)”.



Figura 6: Evolução da Logomarca do Programa Crediamigo.  
Fonte: BNB/Ambiente de Microfinanças

<sup>50</sup>Entrevista concedida por um gestor do BNB em 03/04/2008.

<sup>51</sup>Entrevista concedida por um gestor do BNB, em 12/03/2008.



### 3.2.3 A Metodologia do Programa Crediamigo

O Programa Crediamigo operacionaliza o microcrédito urbano, direcionado a um público-alvo de trabalhadores informais<sup>52</sup> espalhados nos diversos municípios da Região Nordeste<sup>53</sup>, com uso de uma metodologia específica de microcrédito produtivo orientado que prevê, além da concessão do crédito, o serviço de assessoria empresarial, de modo que o banco passou a ir até o cliente, em seu próprio local de trabalho. Assim, foi implantado um atendimento diferenciado, até então, dispensado aos grandes clientes, viabilizando a implantação de uma cultura educativa, com noções de gestão, contabilidade, princípios de solidariedade, educação financeira. O produto ofertado não é simplesmente o crédito, mas o desenvolvimento. Um dos gestores entrevistados considera essa metodologia compatível com a missão institucional do BNB, voltada o desenvolvimento da região:

Se o BNB quisesse, teria feito sem orientação; mas desde o princípio foi um crédito orientado, porque é uma característica do banco, dentro dessa história do desenvolvimento. Se quiséssemos fazer diferente, ser apenas produtivo, teríamos sido. Mas, desde o princípio, foi a opção do BNB ter crédito produtivo e orientado. É uma característica do BNB trabalhar na perspectiva do desenvolvimento, da responsabilidade que tem com o cliente (gestor do BNB que participou da implementação do Programa Crediamigo<sup>54</sup>).

Essa metodologia adaptada pelo BNB para o contexto local possui um processo que pode ser resumido em fluxo com três etapas: (i) pré-venda, onde é feita a identificação de potenciais clientes e possíveis parceiros locais; (ii) captação de clientes, mesmo que sem tradição na tomada de empréstimos, sem acesso ao mercado de crédito oficial, com amigos entre a vizinhança, tendo que residir ou trabalhar próximos e que tenham relação de amizade, confiança recíproca e necessidades financeiras semelhantes. O crédito é calculado de acordo com a necessidade de cada atividade, sendo condizente com a capacidade de pagamento de cada integrante do grupo. A atividade deve está implantada há pelo menos um ano, exceção feita, a partir de 2006, aos clientes do produto Crediamigo Comunidade, que permite um percentual de 30% dos integrantes do grupo estejam iniciando a atividade com o crédito; (iii) pós-venda: administração de crédito, compreendendo o acompanhamento do crédito,

---

<sup>52</sup>Ver Tabela 2 – Perfil Cliente Crediamigo/Renda Familiar.

<sup>53</sup>A jurisdição do Programa Crediamigo abrange toda a Região Nordeste, Norte de Minas Gerais e Belo Horizonte, Norte do Espírito Santo e o Distrito Federal. A partir de 2009 irá expandir suas operações para a cidade do Rio de Janeiro.

<sup>54</sup>Entrevista concedida por um gestor do BNB, 12.03.2008.

orientação empresarial em campo e através de capacitação em parcerias com entidades do ramo.

Outro aspecto de destaque na metodologia é o princípio do aval solidário como forma de suprir a falta de garantia em contrapartida ao crédito, fomentando a solidariedade e o compromisso da palavra. De fato, o princípio da solidariedade, presente desde o desenho inicial do Crediamigo é o diferencial da tecnologia de microcrédito, considerando que o grande ativo dos pobres é a confiança mútua entre os pares e vizinhos: “a garantia do grupo solidário substitui a garantia real, impossibilitada pela pobreza dos microempreendedores<sup>55</sup>”.

Quando começou o Programa Crediamigo não se tinha noção do tamanho que poderia atingir. Sabíamos da capacidade do BNB de conduzir um projeto, mas era tudo muito novo: metodologia externa de grupo solidário; prazo quinzenal ou semanal; aval solidário. Tudo era muito difícil e diferente do que se fazia internamente. Pela experiência do México diríamos que sim, mas internamente não, a experiência externa no México (para citar um país próximo a nós geograficamente) nos dizia que aqui também seria um sucesso, mas não era um indicativo de certeza ou uma assertiva que fatalmente seria um sucesso. Não tínhamos experiência no país para servir de paradigma. O Crediamigo com o tempo tornou-se um paradigma (gestor do BNB que participou da implementação do Programa Crediamigo<sup>56</sup>).

O uso do grupo solidário é uma idéia simples, aprimorada por técnicos do próprio Banco do Nordeste, com apoio do Banco Mundial e da consultoria da Accion Internacional, e, a partir de visitas realizadas a outras experiências de microcrédito no mundo. A implementação do programa implicou o rompimento de velhos paradigmas, a exemplo do “risco do crédito sem garantia”, ao acreditar na força do grupo solidário, o BNB optou por reforçar sua crença no trabalhador nordestino e na sua capacidade de gerar renda a partir de seu próprio esforço.

A experiência tem mostrado que os clientes da economia informal são bons pagadores e que suas atividades são eficientes para gerar as receitas. Por sua vez, o aval solidário é uma ferramenta importante para a adimplência, à medida que os membros do grupo solidário assimilam a educação financeira, traduzida pelo compromisso do reembolso dos valores emprestados nas datas estabelecidas, fazendo com que as regras usualmente praticadas no mercado bancário tradicional imperem nas relações de solidariedade e nas ações de microcrédito.

---

<sup>55</sup>Depoimento de um gestor do BNB, durante o lançamento oficial do Programa Crediamigo, 23/01/1998.

<sup>56</sup>Entrevista concedida no BNB, em 12.03.2008.

Os fatores-chave de sucesso na constituição do grupo solidário estão relacionados com as práticas usualmente aceitas nas relações de solidariedade o qual determina que a decisão do grupo é soberana, inclusive para a definição de valores dos empréstimos. É imprescindível, para manter a inadimplência combatível com indicadores pré-estabelecido, que a segurança dos reembolsos se fundamente em aspectos subjetivos, tais como a confiança, bom caráter, senso comunitário e solidariedade entre os participantes do grupo solidário. Essa prática tem trazido resultados consideráveis ao longo dos anos no índice de inadimplência do Programa Crediamigo, conforme demonstrado no Gráfico 6, que tem se mantido abaixo de um dígito.



Gráfico 5: Histórico de Inadimplência  
Fonte: BNB/ Ambiente de Microfinanças

Outro fator relevante no desenho do Programa foi um trabalho criterioso desenvolvido na fase do “pós venda”. Os técnicos do Crediamigo aprenderam a acompanhar e passaram para os assessores a prática de que a inadimplência está relacionada com a falta de acompanhamento. Desde o princípio se estabeleceu que o princípio básico da solidariedade sempre devesse prevalecer. Não era admissível o pagamento individual, pagamento de apenas parte da parcela ou parte da dívida, pois isso seria contrário à solidariedade firmada através do aval solidário. Conforme nos relata uma das gestoras responsável pela implementação do Crediamigo, no princípio, foi muito valorizado o aspecto de educar o cliente financeiramente:

O cliente deveria entender que o pagamento da parcela (dívida) deve vir da receita gerada pelo próprio negócio. Não era aceita a idéia de que pode atrasar que depois negocia. Isso nunca existiu. O programa preferiu assumir a perda para formar na educação financeira e não enfraquecer o princípio da solidariedade, exigindo o pagamento rigorosamente em dia. O aval solidário era feito com muita responsabilidade e de modo até solene, quase como o lema “um por todos e todos por um”. O cliente deveria que acostumar seus próprios clientes a comprar à vista. Evitar o “fiado” e também não vender “fiado”, porque a atividade precisa gerar a

renda para pagar o capital de giro que tomou emprestado. Então o princípio da solidariedade é possível com a educação financeira. Não colocar em risco a política de crédito nem fragilizar os conceitos que permeiam essa política. Aprender que o estoque é a riqueza do proprietário e com esse estoque gerar a receita para honrar integralmente o compromisso assumido fazendo retornar o capital ao banco para que possa ser emprestado a outro cliente e assim aquecer a economia da base da pirâmide (gestora do BNB que participou da implementação e operacionalização do Programa Crediamigo do Banco do Nordeste<sup>57</sup>).

Para operacionalizar o Crediamigo, a metodologia previu a necessidade de contratar e treinar assessores de crédito para trabalhar no relacionamento direto com os clientes, realizando atendimento na própria atividade, simplificando o processo de crédito, reduzindo-o a um rito rápido e desburocratizado, no máximo em sete dias, mediante coleta de todas as informações necessárias no campo, evitando que este se deslocasse até a agência bancária. O reconhecimento externo desse trabalho veio em 25 de maio de 2000, quando o BNB foi agraciado com o Prêmio Hélio Beltrão, que foi um reconhecimento do sucesso da experiência desenvolvida pelo Programa Crediamigo, na categoria desburocratização (vide Quadro 6).

O papel dos assessores tem sido fundamental na execução da metodologia, cujo êxito pode ser atestado pelos resultados já obtidos pelo programa em termos de pessoas atendidas. A partir do trabalho de campo os clientes do Crediamigo passam a se conscientizar quanto às técnicas e conceitos destinados a melhorar a forma de gerência de sua atividade ou do sistema produtivo quando é o caso, passando, ainda, pela necessidade do uso de controles administrativos para potencializar o negócio.

O Crediamigo vai muito além de um mero programa de crédito ou de um instrumento a mais de repasse de recursos. Sua concepção prevê, antes da liberação do empréstimo, toda uma estratégia de integração do cliente em termos de orientação gerencial e treinamento, com vistas ao aperfeiçoamento e ampliação de seu negócio, o que implica a solução dos problemas do dia-a-dia do cliente e de seu grupo, especialmente quando possam afetar seu relacionamento e os compromissos assumidos. Conforme depoimento dos gerentes de microfinanças o papel dos assessores de crédito tem sido fundamental para a celeridade do atendimento: “O desempenho está ligado ao canal de vendas. Foi um acerto escolher o canal

---

<sup>57</sup>Entrevista concedida por técnico do BNB, em 21.07.2008.

de atendimento via assessor de crédito. Estes foram treinados de forma prioritária, e, a partir de então o atendimento personalizado faz chegar o crédito fácil às pessoas<sup>58</sup>.

PRÊMIO HÉLIO BELTRÃO
<p>“PRÊMIO HÉLIO BELTRÃO - O prêmio especial de desburocratização foi concedido ao Programa de Crédito Produtivo Popular Crediamigo do Banco do Nordeste (4ª edição), O Instituto Hélio Beltrão oferece o Prêmio Especial de Desburocratização - uma placa comemorativa - para a iniciativa que mais se destaca no sentido da desburocratização”:</p> <p><b>O Programa Crediamigo do Banco do Nordeste</b> recebeu o <b>Prêmio Hélio Beltrão</b> - 4º Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal, promovido pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Instituto Hélio Beltrão. O objetivo é premiar iniciativas na administração federal, que tenham foco no cidadão usuário dos serviços públicos, causem impacto positivo na qualidade do serviço prestado, apresentem criatividade e utilizem recursos de forma responsável. O <b>Programa Crediamigo</b>, do Banco do Nordeste, foi considerado “<b>Destaque de Desburocratização</b>”, uma homenagem do Instituto Hélio Beltrão, por ocasião do 4º Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal. O Crediamigo é um programa de empréstimo rápido e simplificado, destinado aos microempreendedores para melhorar as suas atividades</p>

Quadro 6: Prêmio Hélio Beltrão – Destaque de Desburocratização

Fonte: BNB/Disponível <<http://site www.bnb.gov.br>>, acesso em 09 de jul. 2008.

### 3.3 Parcerias

Um aspecto relevante presente no desenho do Programa Crediamigo foi o desenvolvimento de ações conjuntas, através de parcerias e troca de experiências com instituições no Brasil e no exterior. A Figura 7 ilustra essa dinâmica de relacionamento que o BNB tem mantido e que são imprescindíveis para alavancagem do Programa Crediamigo e que tem se mantido como uma forma de atuação frente aos objetivos que persegue.



Figura 7: Relacionamento com Parceiros

Fonte: Elaboração própria.

<sup>58</sup>Entrevista concedida durante reunião dos Gerentes de Microfinanças, no BNB, 06.06.2008.

O parceiro de primeira hora foi o Banco Mundial, que desde as primeiras negociações esteve presente e cujo apoio foi imprescindível para que o projeto fosse levado adiante, inclusive pela força política e representatividade mundial que essa instituição possui. Vieram muitos outros parceiros também de relevância extrema para o sucesso da política de crédito, cada um, a seu modo, se engajando para que avanços fossem dados no sentido de se implementar uma medida tão relevante quando o de conceder crédito para os que estavam marginalizados do sistema financeiro: Banco Japonês, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Accion Internacional, para citar alguns.

Para operacionalizar o microcrédito produtivo, na modalidade de *Primeiro Piso*, trouxe para si a tarefa de deferir e liberar os créditos, de outra parte, colocou em cena os assessores de crédito, com a função de atender de modo exclusivo o público-alvo<sup>59</sup> do Crediamigo, desde que possuidor de um perfil específico para esse tipo de relacionamento. Qual seria esse perfil? A resposta a essa indagação veio com o tempo, mas o que se percebeu é que esse perfil era de um colaborador diferente de um funcionário do BNB, onde nenhuma experiência bancária é exigida. Para contratar esses assessores foi necessário firmar parcerias com entidades que pudessem conter em seu quadro de pessoal referidos colaboradores. Na fase 1998 a outubro de 2003 (vide Figura 12) o Banco firmou parcerias com fundações de pesquisa das universidades em cada estado, as quais ficaram responsáveis pelo contrato de trabalho dos assessores de crédito.

A partir de novembro de 2003 (vide Figura 12), os assessores do Programa Crediamigo ficaram vinculados ao Instituto Nordeste Cidadania (INEC), após assinatura de Termo de Parceria entre o BNB e a entidade. O avanço no marco legal, com a promulgação da Lei da Oscips<sup>60</sup>, possibilitou que o BNB fizesse o repasse de verbas para a operacionalização do Programa Crediamigo, através de cláusulas claras e específicas no Termo de Parceria.

O Instituto Nordeste Cidadania foi fundado em 1993, durante a Campanha Nacional de Combate à Fome, à Miséria e pela Vida, por iniciativa de funcionários do BNB. Dez anos após a sua fundação, em novembro de 2003, o INEC assinou o Termo de Parceria

---

<sup>59</sup>O público alvo é formado por empreendedores e trabalhadores por conta-própria, população de baixa-renda que desenvolve alguma atividade produtiva e “que convivem com necessidades financeiras que podem ser atendidas pelo setor de Microfinanças (BRUSKY e FORTUNA , 2002).

<sup>60</sup>A Lei n. 9.790/99 ampliou a forma de atuação do Terceiro Setor, tornado possível a constituição de vínculos entre as entidades públicas e privadas com repasse de verbas destinadas a operação de microcrédito.

com o BNB, para operacionalização do Programa Crediamigo, após obter do Ministério da Justiça a qualificação como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), o que possibilitou sua atuação no setor de microcrédito.

Segundo o Superintendente da Área de Microfinanças do BNB, a chegada desse novo parceiro permitiu avanços, significativos na padronização dos serviços, adequação às normas do Banco Central, melhor treinamento dos assessores e atuação mais efetiva da política de recursos humanos direcionada a esses profissionais, assim como “possibilitou a criação de um conjunto de benefícios até então esquecidos, mostrando a preocupação da direção do BNB não só com o crescimento do Crediamigo, mas também com a criação de um ambiente de trabalho preocupado com a valorização das pessoas<sup>61</sup>”.

À medida que foram se desenvolvendo os modelos, foram também trabalhando no governo as necessidades. Não havia uma instituição “pronta”. A lei existia, mas faltou a regulamentação para mandato e aquisição de carteira. Na época se fazia um arranjo. Ou seja, começou-se a trabalhar com as fundações. Atualmente o BNB trabalha com mandato. O instrumento jurídico era o Termo de Parceria que a OSCIP vai fazer (gestor do BNB que participou da implementação do Programa Crediamigo<sup>62</sup>).

O Instituto Nordeste Cidadania passou a operacionalizar o Crediamigo em toda a área de atuação do BNB, contado com colaboradores exercendo as funções de assessor coordenador, assessor administrativo, assessor de crédito, assessor de recursos humanos e demais técnicos vinculados junto a sede do Instituto. De acordo com o termo de parceria, o INEC ficou responsável pela execução da metodologia do Programa Crediamigo, conforme plano de trabalho aprovado pelo BNB, zelando pela qualidade e eficiência das ações e serviços prestados, e pela gestão administrativa do seu quadro de pessoal, compreendendo desde a contratação, capacitação, monitoramento do trabalho até o pagamento dos salários.

### **3.4 Segmentação das Atividades e Público alvo do Programa Crediamigo**

As atividades desenvolvidas no setor de microfinanças possuem uma diferenciação *clássica* segmentada de acordo com o porte econômico-financeiro, capacidade produtiva e geração de postos de trabalho. Quanto mais dinâmica a estrutura produtiva do

---

<sup>61</sup>Extraído de palestra proferida durante o III Encontro de Coordenadores do Programa Crediamigo, em 29.08.2008.

<sup>62</sup>Entrevista concedida por um gestor no BNB, em 12.04.2008.

microempreendimento, maior a capacidade de assimilar tecnologias, novos métodos de trabalho e a possibilidade de absorver mão-de-obra. O oposto também é válido. Quanto menor acesso aos meios de produção, menor a dinâmica interna da atividade e sua influência no mercado em que atua. O Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM, 2001, p.48) apresenta essa segmentação em três grupamentos de atividades o que é uma facilidade quando se pretende focalizar as políticas públicas de apoio ao setor: (i) atividade de acumulação: presentes às empresas que crescem na produtividade e no número de postos de trabalho. A evolução da atividade pode causar boas mudanças na estrutura produtiva (tecnologia) podendo ampliar o mercado em que atua; (ii) atividade de expansão: presentes empreendimentos com grande possibilidade de crescimento, porém sem causar impacto expressivo nos métodos de trabalho (tecnologia) e na estrutura produtiva interna; (iii) atividade de sobrevivência: presentes micronegócios que geram escassos recursos, o mercado em que atuam proporciona raras oportunidades de crescimento e nelas se concentra o subemprego.

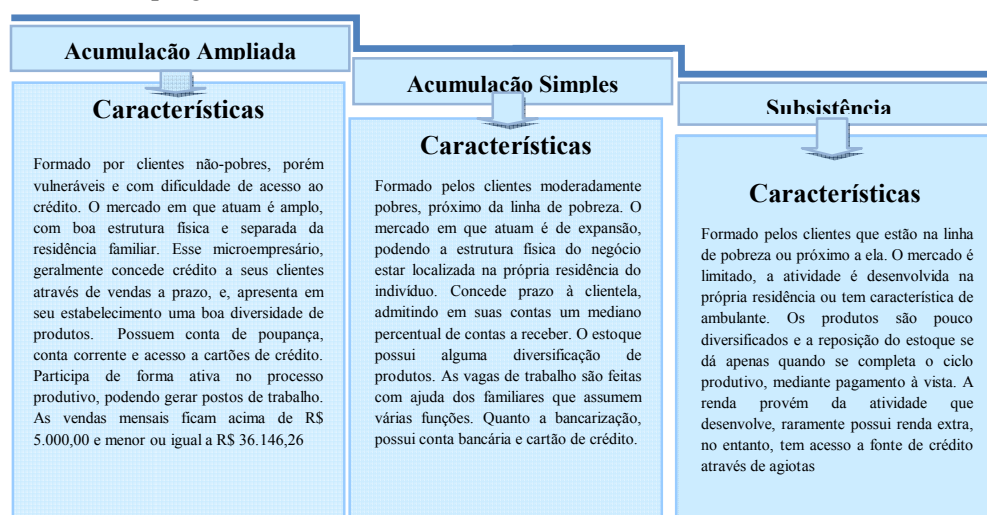


Figura 8: Níveis de Acumulação da Demanda para o Programa Crediamigo  
Fonte: Elaborado com base em BNB /Ambiente de Microfinanças (2007).

O Programa Crediamigo classifica os empreendimentos da base da pirâmide social de acordo com as instalações físicas, ativos - estoque, máquinas equipamentos -, volume de vendas, diversidade de produtos, registros contábeis, dentre outros, em três níveis econômicos: nível de subsistência, nível de acumulação simples e nível de acumulação ampliada<sup>63</sup>. Para cada um desses nichos de mercado, as atividades podem ser agrupadas conforme o setor de comércio, serviço e indústria (produção).

<sup>63</sup>No nível de acumulação ampliada o valor de R\$ 36.146,26, refere-se à receita bruta mensal máxima para enquadramento como microempresa, conforme Art. 2º., §3º, da Lei nº 9.841, de 05/10/1999, Decreto nº 5.028 de 31.03.2004.



Os clientes do Crediamigo são homens e mulheres, trabalhadores por conta-própria<sup>64</sup>, caracterizando-se por dispor de um mínimo de capital fixo, utilizar reduzida mão-de-obra, normalmente de familiares, e, ainda por participar diretamente da produção. Geralmente atuam no setor informal da economia, e vivem à margem da banca tradicional, nos mais variados ramos de atividades produtivas.

O perfil global dos clientes do Crediamigo na posição de dezembro de 2007 (vide Tabela 12) representa uma maioria do setor de comércio, com atividade principal a produção de confecção, seguido da venda de produtos alimentícios, bebidas e perfumaria. O abate de animais é também uma atividade expressiva, sobretudo nas cidades médio porte no interior da Região Nordeste. No aspecto da escolaridade, àqueles com cinco anos ou mais de educação formal correspondiam a 64%, sendo que a faixa etária acima de 36 anos era de 57% do total da clientela.

Quanto ao gênero, em que pese a pesquisa realizada por Rosa em 1997 para implantação do projeto-piloto (vide Tabela 11), comprovar que o mercado informal que é composto de forma expressiva por homens, no Crediamigo, a predominância feminina é expressiva, uma vez que as mulheres representam 64% do total de clientes ativos. Todavia, a maioria feminina, não foi consequência de uma estratégia específica do BNB, mas é uma particularidade presente no perfil dos clientes do programa.

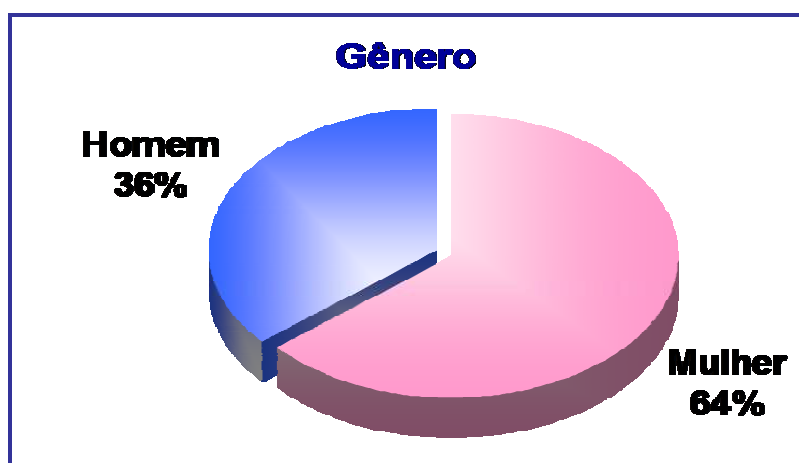


Gráfico 6: Gênero  
Fonte: BNB/ Ambiente de Microfinanças

<sup>64</sup>Conta-própria: trabalhadores que montam o seu próprio negócio, sem contar a participação de trabalhadores remunerados. São eles patrão e empregado ao mesmo tempo. Considerando que eles são demanda e oferta, pode-se analisá-los como uma categoria separada, ou seja, conta-própria. (ROSA e CASTELAR, 1999).

Para encontrar quais as principais motivações da presença da mulher no quadro total de clientes ativos do Programa Crediamigo, pesquisamos essa questão junto aos assessores do Crediamigo, com a indagação: “a que você atribui o fato de no Programa Crediamigo a maioria dos clientes serem mulheres?”. As respostas revelaram três razões principais relacionadas com a presença majoritárias mulheres: i) complementação da renda familiar; ii) facilidade de trabalhar em equipe e espírito de solidariedade; iii) empreendedorismo, conforme detalhamento no Quadro 7.

Classificação	Resposta à indagação: “a que você atribui o fato de no Programa Crediamigo a maioria dos clientes serem mulheres?”
Complementar a renda	<p>“Atualmente a renda da mulher passou a ser um complemento fundamental para o orçamento familiar, quando não, muitas vezes sustentam sozinhas as suas famílias”</p> <p>“Muitas delas são “donas de casa” e possuem essa atividade para complementar a renda familiar.”</p> <p>“A principal fonte de renda provém do marido, e quase sempre é insuficiente; então, a opção pelo empreendedorismo se apresenta para as mulheres como forma de complementar a renda familiar, seja pela falta de perspectiva de emprego formal ou pela comodidade de trabalhar em casa e cuidar dos filhos.”</p>
Trabalhar em equipe e espírito de solidariedade	<p>“Maior facilidade de articular grupos no bairro”</p> <p>“Acredito que as mulheres sabem trabalhar melhor em equipe, são mais solidárias, confiam mais uma nas outras e geralmente preocupam-se mais com o pagamento rigorosamente em dia.”</p> <p>“Primeiro, pelo espírito de solidariedade, que é mais notado nas mulheres; e depois, pela própria cultura do povo nordestino, cujos homens são mais ‘fechados’ e as mulheres mais “abertas” às novidades.”</p>
Empreendedorismo <sup>65</sup>	<p>“As mulheres são mais ousadas, procuram sempre se superar e muitas buscam a independência financeira.”</p> <p>“Maior visão do negócio e vontade de crescer. As mulheres investem um percentual maior do lucro na atividade, e, conseqüentemente, obtêm mais sucesso.”</p> <p>“Acredito que as mulheres são mais otimizistas e não vêem obstáculos aos seus propósitos, como em muitas vezes ocorre com os homens.”</p> <p>“Por serem historicamente colocadas em segundo plano no que diz respeito a oportunidades, as mulheres aprenderam a buscar os meios para realizar seus objetivos.”</p>

Quadro 7: Pesquisa sobre Gênero

Fonte: Elaborado com base em pesquisa junto aos coordenadores do programa.

Tabela 12: Perfil do Cliente Crediamigo

Perfil do Cliente Crediamigo - Posição dez/2007	
Setor de Atividade	Participação do Clientes (%)
Comércio	92 %
Indústria	2 %
Serviço	6 %
Principais Atividades	Participação do Clientes (%)
Confecção	29%
Produtos Alimentícios e Cereais	11%
Perfumaria e Comésticos	6%
Bebidas	7%
Abate de Animais	4%
Outros	43%
Faixa Etária (em anos)	Participação do Clientes (%)
Até 24	12%
De 25 a 35	31%
De 36 a 50	39%
Acima de 50	18%
Escolaridade	Participação do Clientes (%)
Analfabeto	1%

<sup>65</sup>Vide nota de referência nº 6.

1 a 4 anos	34%
5 a 8 anos	30%
9 a 11 anos	30%
Superior	4%
<b>Renda Familiar</b>	<b>Participação do Clientes (%)</b>
Até R\$ 600,00	32%
Entre R\$ 600,01 a R\$ 1.000,00	27%
Entre R\$ 1.000,01 a R\$ 1.500,00	17%
Entre R\$ 1.500,01 a R\$ 5.000,00	21%
Acima de R\$ 5.000,00	3%
<b>Sexo</b>	<b>Participação do Cliente (%)</b>
Feminino	64%
Masculino	36%

Fonte: BNB/Ambiente de Microfinanças (2007).

### 3.5 Objetivos Sociais e de Sustentabilidade

A missão definida para nortear a política de microcrédito do BNB, qual seja, “contribuir para o desenvolvimento do setor microempresarial, mediante oferta de serviços financeiros de forma sustentável, oportuna e de fácil acesso, assegurando novas oportunidades de ocupação e renda<sup>66</sup>”, traduz a razão de ser do Programa Crediamigo, desenhada para atender objetivos sociais e de sustentabilidade.

Na premissa social, o Programa Crediamigo tem por objetivo gerar trabalho e renda e viabilizar o crescimento da atividade produtiva através do acesso ao crédito e inclusão bancária: “queremos que os microempreendedores que se beneficiam do Crediamigo cresçam e se fortaleçam, para, no futuro, tornarem-se clientes de outras linhas de financiamento do Banco do Nordeste<sup>67</sup>”.

Foi modelada em formato não assistencialista, para atender a um público específico, objetivando a ascensão na renda, melhoria de vida e ampliação da atividade produtiva, fruto do esforço e capacidade pessoal que estes possuem para se desenvolver a partir do acesso ao crédito. Inseriu-se na política de desenvolvimento nacional passando a compor a estratégia do Governo Federal<sup>68</sup> para a região, com a premissa de reduzir a pobreza

<sup>66</sup>Cf. documento *Projeto de Desenvolvimento de Microcrédito no Nordeste*. Fortaleza: BNB, 1999.

<sup>67</sup>Cf. depoimento do gestor do BNB, em 23.02.1998.

<sup>68</sup>No Brasil, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu que o Executivo devesse submeter à aprovação do Legislativo um Plano Plurianual (PPA), abrangendo quatro anos e contendo as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e para os programas de longa duração. Todos os planos e programas nacionais, regionais e setoriais, no âmbito do Governo Federal, devem estar subordinados ao PPA. O período de vigência do plano encontra-se deslocado em relação ao mandato presidencial, de forma que no primeiro ano do governo o Presidente da República executa as ações previstas no

urbana do Nordeste. Integrou-se à missão do Banco do Nordeste na medida em que contribui para o desenvolvimento dos empreendedores informais da região.

De outra parte, foi uma política desenhada para ser necessariamente rentável, de modo a compatibilizar-se com o direcionamento de auto-sustentabilidade do BNB, de modo que os recursos aplicados possam retornar aos cofres públicos e assim ficarem disponíveis para serem aplicados na região, alimentando o ciclo virtuoso de desenvolvimento da economia informal. O Programa Crediamigo não cria oportunidades, mas possibilita que as boas oportunidades sejam aproveitadas. A importância do acesso ao crédito é compreendida como uma oportunidade de alavancar os negócios informais, desde que constituídos há pelo menos um ano<sup>69</sup>. Como medida de reduzir o risco, previamente o cliente deve possuir uma condição de partida inicial, que na visão da instituição, é fundamental para a saúde financeira da política de crédito: “se for comprovado que as atividades funcionam há pelo menos um ano, e que os amigos tiram dele seu sustento, o empréstimo será imediatamente liberado, sem avalista, já que o grupo responderá coletivamente, em regime de solidariedade, se o negócio sofrer algum tropeço<sup>70</sup>”.

A sustentabilidade das instituições de microcrédito é um aspecto tão relevante quanto a focalização nas atividades de sobrevivência ou subsistência. Essas duas abordagens – sustentabilidade *versus* social – buscam objetivos opostos, entram em conflito e assumem perspectivas desenvolvimentistas em contraponto à perspectiva minimalista. O programa não tem cunho assistencialista, utiliza recursos captados no mercado, independentemente de fontes públicas. Tem assim sua sustentabilidade garantida para responder à demanda. O desafio é trabalhar de forma eficiente, com qualidade e tempestividade para atender às necessidades do mercado.

---

mandato anterior e elabora o plano para os próximos quatro anos (CUNHA, 2006). Cf. Ofício Circular nº 14/SPI/MP, de 23.11.2001, o Programa Crediamigo passou a integrar PPA, a partir do período 2000-2003, popularizado como “Plano Avança Brasil”, sendo um dos 43 projetos considerados iniciativas do Governo Federal voltados para a promoção do desenvolvimento sustentável do País. Também integrou o PPA no período 2004-2007 – “Plano Brasil de Todos” e, atualmente faz parte do PPA para o período 2008-2011. A partir da prestação de contas das metas propostas pelo Crediamigo, o governo contabiliza sua contribuição para a meta do milênio de reduzir a pobreza.

<sup>69</sup>A partir de 2006, o Programa Crediamigo faz exceção a essa regra para o produto de capital de giro Crediamigo Comunidade, permitindo que até 30% do grupo solidário obtenha o crédito para iniciar uma atividade.

<sup>70</sup>Depoimento de um gestor do BNB, datado de 09/01/1998.

A abordagem desenvolvimentista prima pelo aspecto da sustentabilidade e do retorno financeiro, para não pôr em jogo a sobrevivência das instituições presentes no setor e sua capacidade de fazer negócios. Essa visão não se limita à oferta de crédito, mas defende que, adicionalmente aos empréstimos, outros serviços devem ser oferecidos através de parceiros, como capacitação, apoio técnico e transferência de tecnologia, com o intuito de garantir maior receita ao público atendido. Nas palavras de Gonzáles-Vega (2001), a relevância da busca pela lucratividade é válida porque o grande segredo para atingir os objetivos a partir das microfinanças adotar um método que não só atinja a clientela, mas que também seja permanente e duradouro. A capacidade de auto-sustentação não deve ser desprezada (BARONE et al, 2002; PASSOS et al, 2002), porque fazer microfinanças acarreta custos inerentes ao setor, e requer: i) celeridade: mínimo de burocracia, ou seja, o prazo de liberação deve ser o mais exíguo possível, e isso requer tecnologia e elevado padrão gerencial e técnico; ii) capilaridade: estar presente no mercado em que vive o cliente efetivo e potencial; iii) operadores: necessita da figura de um assessor de crédito para fazer a mediação entre a instituição e a clientela; iv) sustentabilidade: o controle da inadimplência acarreta custos com processo e tecnologia.

A abordagem minimalista privilegia o aspecto social, defende que o microcrédito deve manter o foco no atendimento ao público mais pobre, com atividade de sobrevivência ou subsistência. Essa postura é defendida por Yunnus (2001), que considera o crédito um direito dos pobres e que como tal deve ser considerado suficiente para a realização do indivíduo, nada mais precisa precisando ser acrescido, uma vez que o indivíduo traz dentro de si, como talento, vocação, habilidade. Os defensores dessa abordagem temem que os programas com excessiva ênfase à questão da sustentabilidade se afastem do público mais pobre, aceitando a sustentabilidade até o limite de cobrir os custos das instituições de microcrédito.

O Programa Crediamigo foi desenhado ancorado na corrente do microcrédito desenvolvimentista, a partir de uma visão de sustentabilidade, sem, contudo, se afastar do caráter social inerente às políticas de microcrédito. Demonstrou, na prática, que não é preciso ater-se de modo excessivo à ênfase da sustentabilidade, e que uma política pública de crédito para baixa renda pode ser inclusiva e ir além de apenas prover recursos. Defende que o crédito deve vir associado à capacitação e à assessoria empresarial, para que gere a melhoria da renda e torne-se competitivo no mercado em que atua. É uma política com alto custo benefício, com equilíbrio entre o econômico e o social, que não pesa aos cofres públicos. Com o

Crediamigo “todos melhoram e ninguém paga por isso. O melhor custo de oportunidade e aplicação disponível que eu conheço é o Crediamigo. Com uma margem interessante, além de tecnologia que ataca na escala, e isso é importante num país grande, diverso e desigual<sup>71</sup>”.

### 3.6 Resultados Sociais

No aspecto social, a eficácia do Programa Crediamigo foi dimensionada através de trabalhos acadêmicos e pesquisas científicas, nos quais investigou possibilidade de ultrapassar a linha da pobreza, melhoria no nível de renda e consumo, a saber:

1) Tempo que em um cliente do Programa Crediamigo consegue ultrapassar a linha da pobreza: a probabilidade de um beneficiário do Crediamigo ultrapassar a linha da pobreza é maior que a probabilidade de se transformar em uma pessoa pobre, e aumenta consideravelmente a cada período de seis meses, e, caso permaneça vinculado ao programa, “essa probabilidade de sucesso chega a 50% na faixa de 49-50 meses para a linha de pobreza da FGV, indicando assim retornos crescentes de renda em relação ao tempo de permanência no programa<sup>72</sup>”.

2) Elevação das principais medidas relacionadas ao desempenho dos negócios: análise feita a partir da base de dados do Crediamigo apresentou resultados que indicam expansão dos negócios e ativos totais: i) o lucro bruto médio obteve crescimento de 35,1%, resultado de um aumento de 34,6% na média de recebimento de vendas e de 41,8% na média dos pagamentos com materiais, o que claramente demonstra considerável incremento, tanto do faturamento, quanto dos custos, “resultante do aumento substancial no lucro bruto agregado dos clientes, o que demonstra que houve substancial expansão no tamanho médio dos negócios (NERI, 2008, p.299)”;

ii) verificou-se um aumento de 49,3% na capacidade de pagamento ao longo dos períodos período analisado (1998 a 2006);

iii) o lucro líquido dos clientes “passou de R\$1.210,00 para R\$1.965,00, ficando 27% acima de outros

---

<sup>71</sup>Depoimento do economista Marcelo Néri, durante a abertura do XIII Encontro Regional de Economia, Fortaleza, Julho de 2008.

<sup>72</sup>De acordo com pesquisa da Teixeira, objeto de dissertação de mestrado Microcrédito – condicionantes para a saída da condição de pobreza – estudo aplicado ao Programa Crediamigo do BNB. UFC: Fortaleza, 2008. Para esse estudo comparou-se a base de dados do Crediamigo no período 1998 a 2006, com as linhas da pobreza *salário mínimo, linha do IPEA, linha da FGV*. Referida pesquisa foi publicada pela Fundação Getúlio Vargas em *Microcrédito – o mistério nordestino e o gremeeen brasileiro – perfil e performance dos clientes do Crediamigo*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

nanoempresários com atributos similares situados nas grandes metrópoles nordestinas” (NERI, *op. cit.*, p. 301); iv) “Com relação aos ativos totais, desde o momento em que entrou para o programa até dezembro de 2006, o cliente mediano apresentou um crescimento de 39% no faturamento (NERI, *op.cit.*, p. 300)”. Essa medida é importante, pois demonstra o nível de riqueza produzida, e quando se deseja combater a pobreza de modo sustentável, é preciso que os pobres produzam ativos, no caso específico, ativos produtivos<sup>73</sup>.

3) Aumento no nível de renda: de acordo com pesquisa realizada em 2003, observou-se que 54% dos clientes do Crediamigo ultrapassaram a linha da pobreza. Com relação à renda média familiar dos clientes, ao comparar a renda inicial, quando da obtenção do primeiro empréstimo, com a renda final, por ocasião do último empréstimo, constatou-se que estas apresentaram acréscimos em todos os níveis de acumulação, evidenciando maiores incrementos de renda à medida que aumenta o número de empréstimos<sup>74</sup>.

### 3.7 Resultados Financeiros

De 1998 a 2007, os números do Crediamigo atingiram escala e resultados que o consolidou como o maior agente no segmento do microcrédito na América do Sul, tendo ainda o potencial de ampliar o número de pessoas “atingidas”. Em 2007 fechou o ano com a marca de 299.725 clientes ativos (vide Gráfico 7) e no acumulado, com uma quantidade de 766.586 clientes atendidos, considerando o período de 1998 a 2007.



Gráfico 7: Evolução de Clientes: 1998 a 2007  
Fonte: BNB/ Ambiente de Microfinanças

<sup>73</sup>Cf. publicação Microcrédito – o mistério nordestino e o grameen brasileiro – perfil e performance dos clientes do Crediamigo. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

<sup>74</sup>Cf. dissertação de mestrado apresentada na Universidade de Barcelona por Souza, Jane M. G. (2003), sob o título *Evolución del microcrédito em el espacio urbano de Fortaleza mediante una pesquisa de campo*.

Quanto ao volume de crédito emprestado, concluiu o ano de 2007 com uma carteira no montante de R\$234,6 milhões (vide Gráfico 8) e no acumulado, foram desembolsados R\$ 3,5 bilhões (vide Gráfico 9), no período de 1998 a 2007, através da realização de 4.000.666 operações<sup>75</sup>. Com relação à rentabilidade do Crediamigo, ao final de 2007, 96% de suas 170 unidades apresentaram lucro, onde constatou-se que a total de 163 unidades eram sustentáveis, com resultado contábil positivo após ocorrer o pagamento de todos os custos.



Gráfico 8: Evolução de Carteira: 1998 a 2007

Fonte: BNB/ Ambiente de Microfinanças



Gráfico 9: Valores Liberados/Acumulados: 1998 a 2007

Fonte: BNB/ Ambiente de Microfinanças

### 3.8 Expansão do Programa Crediamigo

Os anos foram passando... 1998, 1999, 2000, 2001, 2002... A partir de 2003, surgiram novos horizontes e o Crediamigo entrou em nova fase. Sem dificuldade de captação de recursos financeiros para aplicação nas operações de microcrédito, o BNB imprimiu

<sup>75</sup>Cf. BNB/Relatório Anual 2007: dados acumulados referente ao período 1998 a 2007.



especial prioridade administrativa à sua política de microcrédito, inserindo o Programa Crediamigo no espaço organizacional da instituição com a criação do Ambiente de Microfinanças e da Superintendência de Microfinanças e Programas Especiais. Sua estrutura logística tornou-se mais adequada ao funcionamento do modelo, inclusive com aumento do número de técnicos direta e exclusivamente envolvidos com a política de crédito. O programa passa a ter uma gestão mais forte dos indicadores de sustentabilidade, com redução significativa das despesas o que permitiu projetar melhor a expansão para atender a um maior número de pessoas, passou a ser “de extrema importância para o BNB e para a Região Nordeste, quando a gente vê e percebe que só havia, aliás, ainda hoje, só há, em termos de organismos federais, o BNB fazendo microcrédito produtivo<sup>76</sup>.”

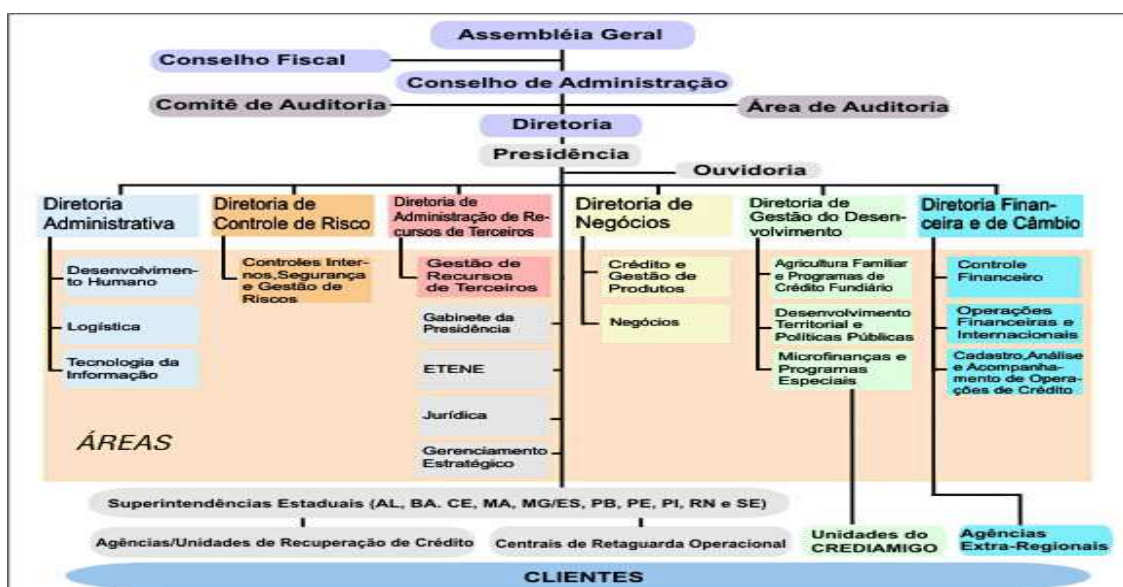


Figura 9: Estrutura Organizacional do BNB

Fonte: BNB/Disponível <<http://www.bnb.gov.br>>, acesso em 23 de jun. 2008.



Figura 10: Estrutura Organizacional do Ambiente de Microfinanças  
Fonte: BNB-Ambiente de Microfinanças, 2007.

<sup>76</sup>Extraído de pronunciamento feito pelo Superintendente da Área de Microfinanças do BNB, durante abertura do Fórum de Desenvolvimento Econômico do BNB, em 17 de julho de 2008.

Dessa fase em diante, deu-se a ampliação do número de pessoas atendidas, decorrente de uma maior penetração de mercado, abertura de pontos de atendimento, aumento de parcerias com prefeituras locais, resultando em expansão na área de atuação e na base de clientes. Sua liderança na América do Sul é incontestável como o maior programa de microcrédito produtivo orientado<sup>77</sup>; em dezembro de 2007, estava presente em 1.200 municípios, através de 170 agências (Ver Figura 11).

Esses resultados alcançados, na visão de gestores, técnicos, colaboradores, conforme pesquisa realizada deveu-se a alguns pilares de sustentação do Programa Crediamigo que viabilizou o domínio sobre a tecnologia do microcrédito produtivo orientado, a saber:

1) Instituição Banco do Nordeste: (i) a competência, suporte e compromisso dos gestores e equipe técnica responsáveis pelo desenho da política pública e definições estratégicas. O BNB percebeu que um dos fatores-chave para esse projeto é o suporte sério e comprometido de gerentes comprometidos com objetivos de longo prazo; (ii) adoção do modelo em *dowscaling*, o que permitiu a priorização da política dentro da empresa, viabilizando a operacionalização do microcrédito produtivo orientado em *Primeiro Piso*; (iii) a credibilidade da marca Crediamigo, vinculada à instituição Banco do Nordeste; (iv) a capilaridade do BNB e o conhecimento específico sobre a na região mais pobre do país; (v) a decisão de vincular o sucesso às pessoas, procurando reconhecer e premiar os melhores talentos; (vi) a fonte de recursos permanente.

2) Modelo sustentável: com metodologia específica de microcrédito urbano, tornou-se uma política sustentável, com risco controlado, baixo índice de inadimplência e perda. Com unidade de negócio independentes, transformou-se em uma experiência de sucesso, um modelo passível de ser reproduzido, servindo de referência a para outras experiências sustentáveis no Brasil e no mundo. Em consequência veio a necessidade de avaliar o impacto, a eficácia ou eficiência dessa experiência, para investigar também o alcance da premissa social para comprovar que o crédito traz desenvolvimento.

---

<sup>77</sup>O Programa Crediamigo realiza suas operações de crédito no âmbito do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, o PNMPO, que tem por objetivo incentivar a geração de trabalho e renda entre os microempreendedores populares.

3) Metodologia de aval solidário: o uso da solidariedade e compromisso mútuo como única garantia para as operações contribuiu para democratizar e expandir o crédito numa faixa da população que, em geral, não possuem ativos que possam ser apresentados como garantias ao crédito.

4) Atendimento personalizado: (i) a figura do assessor de crédito presente no relacionamento direto com o cliente, viabilizado pela atuação através de mandato via OSCIP; (ii) trâmite fácil, prazo curto e crédito adequado ao ciclo de negócio; (iii) criação de produtos adequados ao perfil do cliente; (ii) a atribuição de valor ao próprio trabalho que executa, como uma recompensa intangível advinda da missão de contribuir para o desenvolvimento do setor como agente na transformação da vida dos clientes.

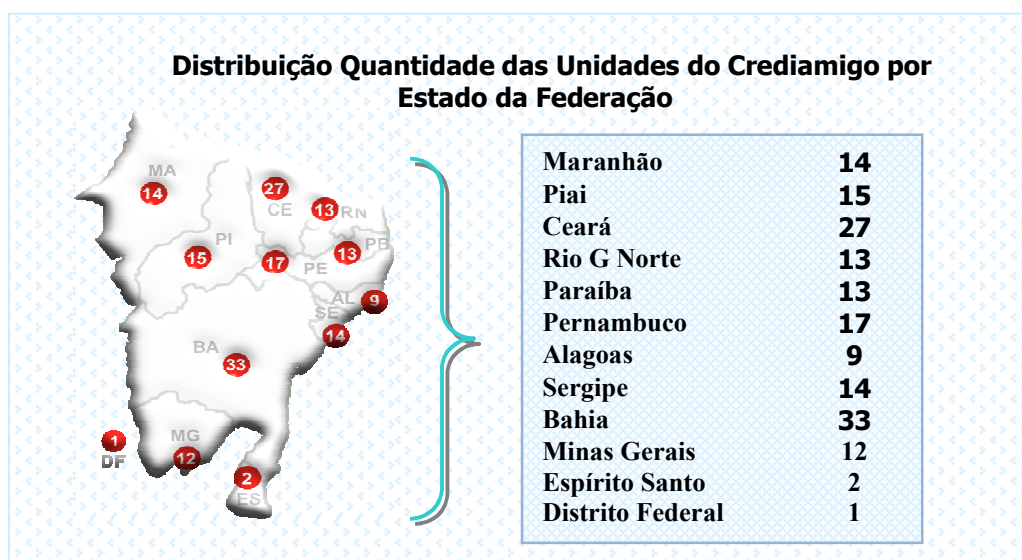


Figura 11: Mapa com Área de Atuação<sup>78</sup> do Programa Crediamigo  
 Fonte: BNB – Ambiente de Microfinanças (2007).

### 3.9 Visão cronológica do Programa Crediamigo

A análise da experiência do Crediamigo, ao longo dos últimos dez anos, pode ser feita a partir de uma visão cronológica (vide Figura 12), com interpretação do perfil de mercado onde o programa atua, análise dos ciclos operacionais e ações estratégicas, detalhadas a seguir.

<sup>78</sup>No mapa consta detalhe com quantitativo de unidades de atendimento do Crediamigo por Estado da Federação.

1) Quanto ao mercado de atuação:

- Mercado Emergente (1998 a 2002): nos cinco primeiros anos de atividade, o Crediamigo figurou em um mercado caracterizado pela oferta de crédito ainda limitada, sem concorrência expressiva, cujas instituições atuantes no setor apresentavam reduzida capilaridade e poucos serviços e produtos microfinanceiros. O público-alvo era pouco exigente, e somente aos poucos se conscientizou das diferentes tipologias de produtos de crédito e financeiros disponíveis no segmento.

- Mercado em Expansão (2003 a 2007): nestes últimos cinco anos, o Crediamigo atuou em um mercado com maior diversidade de produtos crescente e presença massiva de serviços financeiros. Presenciou o surgimento de novos concorrentes que contribuíram para a ampliação da oferta de crédito, como também para elevação no risco de endividamento, ocasionado pela possibilidade de acesso massificado ao crédito, sem uma correlata cultura de educação financeira e expertise em gestão empresarial. De modo geral, o público-alvo tornou-se mais bem informado quanto à disponibilidade de serviços financeiros e como obtê-los, com fácil acessibilidade.

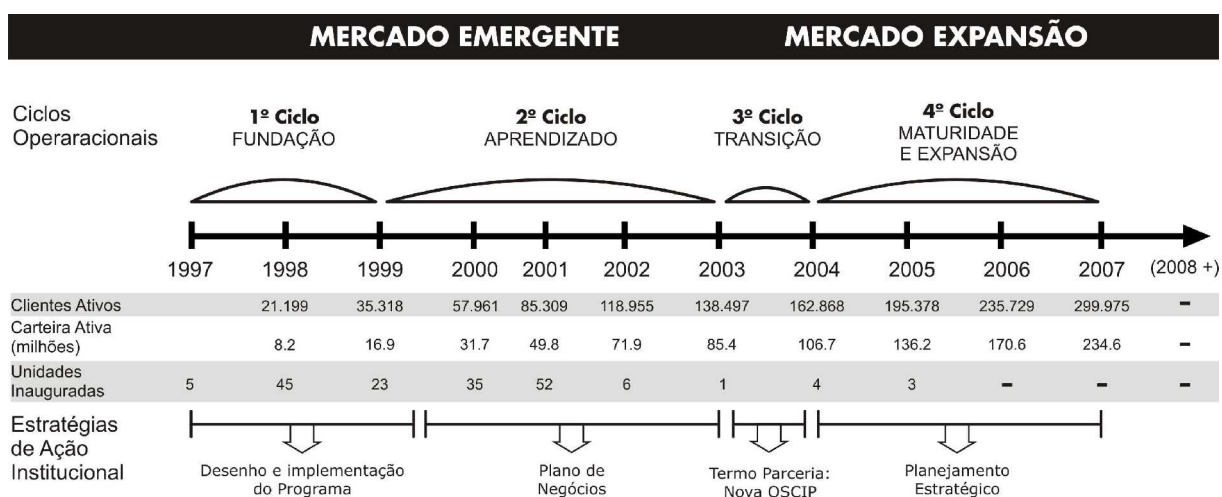


Figura 12: Visão Cronológica do Programa Crediamigo

Fonte: Elaboração própria.

2) Quanto aos ciclos operacionais do Crediamigo:

- 1º Ciclo - Fundação (1998 a 1999): nesse ciclo se dá o desenho da política de microcrédito do BNB, momento em que foram definidas as principais

características do programa, preservadas até o presente momento, tendo como pano de fundo a premissa social e de sustentabilidade: (i) o uso da metodologia de aval solidário; (ii) a presença do assessor de crédito; (iii) a decisão de figurar no âmbito do microcrédito produtivo, apoiando atividades informais já estabelecidas; (iv) criação de unidades de negócio independentes. No final do ano de 1999 o programa havia inaugurado 73 unidades, captado 35.318 clientes ativos com uma carteira ativa no montante de R\$ 16,9 milhões.

•2º Ciclo - Aprendizado (2000 a 2002): nesse ciclo foi elaborado o primeiro plano de negócios do Crediamigo com ações estratégicas para fortalecer e expandir o programa, bem como para enfrentar a primeira crise do Plano Real e desvalorização do dólar, ocorridos a partir de 1999. Essa fase foi marcada por tentativas de acerto, onde algumas ações implantadas não surtiram o efeito imediato esperado, “apesar de termo arriscado muito e errado muito, mas hoje estamos colhendo frutos daquela época, conquistamos o espaço mais rápido. O ano de 2001 foi o pico de inadimplência, mas também um começo desbravador com muito aprendizado. Fomos aprendendo, aprendendo, aprendendo<sup>79</sup>”. O encontro do Crediamigo com o crescimento forneceu uma lição valiosa sobre a importância de focar na qualidade e de ter procedimentos apropriados para lidar com o crescimento. Esse aprendizado refletiu diretamente no treinamento dos assessores em campo que passou de um para três meses e na importância de realizar pequenas experiências piloto antes de efetivar novas medidas no programa como um todo. Até 2001 o número de clientes do Crediamigo cresceu em média 59% ao ano, no período de 1998 a 2001, sendo acompanhado pelo crescimento nos investimentos, em média, de 81% ao ano, no mesmo período. Contudo, esses resultados vieram carregados com elevado risco: 2,35% em 2001; e 2,09%; e, 1,81% em 2003. Porém de 2003 em diante as taxas de inadimplência começaram a cair e risco ficou controlado (vide Gráfico 6). Em 2002, com cinco anos de atividade, o Crediamigo registrou a quantidade de 118.965 clientes ativos, uma carteira ativa no volume de R\$ 71,9 milhões com 166 unidades em operação.

---

<sup>79</sup>Cf. entrevista de um gestor do BNB, concedida em 12/03/2008.

•3º Ciclo - Transição (ano 2003): o ano de 2003 foi um marco na história do Crediamigo, pois além de novas medidas no âmbito interno (comentadas no tópico 3.8), ocorreu a mudança na forma de operacionalizar o Crediamigo através da assinatura do Termo de Parceria com o Instituto Nordeste Cidadania, permitindo melhorias significativas e constantes na política de recursos humanos para os assessores que trabalham com o programa, como também capacitação permanente e remuneração por incentivo, bem como reconhecimento do desempenho pessoal através de premiação por resultado. A partir desse momento o programa inicia o processo de ascensão e consolidação. O aprendizado dos anos anteriores, com um crescimento rápido, influenciou a gestão do programa a buscar uma melhor qualidade nos empréstimos, compreendendo que qualquer instituição que trabalha com microcrédito precisa estar atenta ao risco de clientes devedores e o risco geral de inadimplência. Os indicadores de sustentabilidade passaram a serem medidos e acompanhados de forma de intensiva: risco, perda, evasão dos clientes, despesa, rentabilidade. No final do período com 167 unidades inauguradas, contava com 138.497 clientes ativos, uma Carteira de R\$85,4 milhões e, um volume de crédito acumulado injetado na economia informal no montante de R\$ 1,0 bilhão (vide Gráfico 7).

•4º Ciclo - Maturidade e Expansão (ano 2004 em diante): nesse período foi feito o planejamento estratégico para quatro anos (2004-2007), demonstrando claramente a importância de trabalhar com visão de longo prazo. Desse momento em diante o Crediamigo adquiriu maturidade suficiente para projetar sua expansão, pensar novos produtos e penetrar cada vez mais no mercado onde atua. Em 2005, com a criação do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, houve significativa melhora na regulamentação do mercado microfinanceiro. Iniciou-se, também, o processo de bancarização, com abertura de uma conta corrente para todas as pessoas atendidas pelo Crediamigo. Em 2006 foi criado o novo produto Crediamigo Comunidade (village bank) que permitiu o BNB se aproximar ainda mais dos empreendedores de baixa renda, focando de forma mais objetiva na questão social. A preocupação com desenvolvimento de novos produtos de crédito e financeiro passa a ser uma constante, resultando no lançamento, em 2007: i) crédito individual no primeiro ciclo para clientes novos; ii) remodelagem da assessoria empresarial; iii) lançamento do produto financeiro

Seguro Vida Crediamigo, ampliando o conceito de microcrédito para microfinanças. Também em 2007 as taxas de juros foram reduzidas e, que pese o aumento expressivo da concorrência, aquele foi o ano de maior crescimento do programa.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de urbanização, ocorrido de forma irreversível, o fenômeno da informalidade, decorrente das dificuldades econômicas enfrentadas a partir da década de 1980, a disparidade dos indicadores econômicos e sociais e a acentuada pobreza, sobretudo nas áreas urbanas, formaram o contexto econômico e social brasileiro nas últimas oito décadas. Com o surgimento do microcrédito produtivo no país, mesmo que a princípio de forma frágil, lento e gradual, deu-se o início da democratização do crédito para a faixa da população mais pobre<sup>80</sup>.

Na literatura, encontramos diversas definições para pobreza e sua relação com o microcrédito, haja vista os benefícios produzidos por esse mecanismo em prol das populações mais próximas da base da pirâmide social. Se considerarmos os pobres pelo aspecto da limitação das capacidades – para nos reportar à causa da pobreza utilizada por Sen (2000) -, é possível afirmar que o microcrédito procura dotá-los de melhores condições pessoais para integrar suas atividades no processo produtivo. Sob a abordagem da insuficiência de renda, sendo esse aspecto da pobreza o foco do Programa Crediamigo, a partir do entendimento de pobreza utilizado por Barros (2001) e Rocha (2000, 2003, 2004), o microcrédito é considerado um meio para obtenção de renda e geração de ativos produtivos, sendo, portanto, uma maneira de combater a pobreza de forma sustentável a partir do incremento da atividade produtiva.

O BNB, através de sua política de microcrédito, está presente no segmento de microfinanças com o Programa Crediamigo, instituído em 1988. A adaptação da metodologia de trabalho, à época, ainda exótica para a realidade institucional, revelou-se um desafio inicial pelas especificidades dos métodos, conceitos e processos.

O BNB foi criado sob a ótica do desenvolvimento, com a missão de trazer soluções sustentáveis para a Região Nordeste, para tanto dominou o conhecimento específico sobre a região, através da formação do seu capital humano, acumulando, ao longo de sua história, experiência com a implementação de políticas públicas com foco no desenvolvimento local e como instituição financeira de desenvolvimento:

---

<sup>80</sup>Vide nota de referência número 2.



1) Possui comprovada vocação para lidar com o desafio de desbravar novas áreas de atuação dentro da própria jurisdição, tendo em vista a capilaridade na região, contando com 180 agências bancárias e 170 unidades do Crediamigo (ver Figura 11), beneficiando-as com o crédito produtivo.

2) Representa a maior instituição da América Latina voltada para o desenvolvimento regional, acumulou experiência institucional, através do compromisso e adesão do corpo funcional com a missão da empresa, promovendo o desenvolvimento da região via execução de políticas públicas de concessão de crédito, adequadas ao perfil do setor produtivo local. Os principais programas que operacionalizam são: o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), o Programa Crediamigo e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

3) Construiu a primeira experiência de microcrédito de um banco público no Brasil, o Programa Crediamigo, que se transformou em um caso de sucesso internacional, ao comprovar que é possível um banco estatal atuar de forma sustentável na indústria das microfinanças, com foco no público de baixa renda.

A política de microcrédito do BNB operacionalizada através do Programa Crediamigo tornou-se relevante para o desenvolvimento produtivo da região, à medida que viabilizou para a população da base da pirâmide social, até poucos anos atrás descartada do mercado de crédito formal, o acesso ao sistema financeiro, transformando-a em cliente da indústria bancária, pelo acesso ao crédito produtivo e a um conjunto de serviços financeiros, como conta-corrente, cartão de crédito, seguro prestamista, seguro de vida e poupança. A comprovação de sua importância para o dinamismo desse segmento pode ser atestada pelos números obtidos: até dezembro de 2007, o Crediamigo atendeu 766.582 pessoas, injetando R\$ 3,5 bilhão de recursos na economia informal, fechou aquele ano com 299.975 clientes ativos e um volume de carteira correspondente a 234,6 milhões. Essa realidade foi possível a partir de um ambiente macroeconômico favorável representado pela estabilização da moeda, crescimento da economia, prioridade do governo às questões sociais nunca antes concedidas e uso da metodologia de grupo solidário, que contribuiu para o adensamento do capital social e simplificou os mecanismos de obtenção de informações.

O êxito alcançado ao longo desses anos, consolidando a liderança na América do Sul como maior programa de microcrédito produtivo orientado, deveu-se a alguns pilares de sustentação, identificados através de pesquisa realizada junto a gestores, técnicos e assessores, apresentado de forma resumida a seguir:

- 1) Banco do Nordeste do Brasil S.A:
  - Equipe de técnicos;
  - Modelo de downscaling;
  - Credibilidade;
  - Capilaridade;
  - Operacionalizar o microcrédito produtivo orientado, em primeiro piso;
  - Decisão de vincular o sucesso às pessoas;
  - Fonte de recursos permanente;
  
- 2) Modelo sustentável
  - Metodologia específica de microcrédito urbano;
  - Baixo risco das operações;
  - Unidade de negócio independentes;
  
- 3) Grupo Solidário
  - Grupo de 3 ou mais pessoas conhecidas entre si;
  - Residirem ou trabalharem próximos;
  - Escolher um coordenador como líder do grupo;
  
- 4) Atendimento personalizado
  - Presença do assessor de crédito;
  - Atuação através de mandato via OSCIP;
  - Trâmite fácil;
  - Prazo curto;
  - Crédito adequado ao ciclo de negócios;
  - Criação de produtos conforme o perfil dos clientes;

Como instrumento de política pública de um banco de desenvolvimento, o Programa Crediamigo, foi desenhado sob a premissa social e da sustentabilidade. Pelo viés social, gera oportunidades de incremento da renda familiar dos clientes com a expansão e lucratividade dos negócios, de maneira que estes possam migrar de forma consistente, na medida do possível, para uma posição mais confortável na pirâmide social. Possibilita o fortalecimento da cidadania através das conquistas realizadas na vida dos clientes, como fruto do crescimento da atividade produtiva. Ao promover a expansão da base de clientes, garante o acesso de mais pessoas aos benefícios gerados pelo crédito e pela bancarização. O desenvolvimento está incorporado a todo o processo, e, à medida que se amplia o número de beneficiários, a missão

social é atendida, assim como a tendência de concentração de renda e desigualdade social, aos poucos, também está sendo combatida. É possível afirmar que não são apenas os governos e instituições que desejam reverter a situação desfavorável pela qual passam muitos empreendedores devido à falta de capital de giro para seus negócios, “são também os próprios pobres que, pelo trabalho e através do recurso do crédito, com intervenção de instituições de que sejam parte ativa, querem se libertar da miséria<sup>81</sup>”.

Pelo aspecto da sustentabilidade, a aplicação de recursos no Programa Crediamigo não é considerado um gasto com a área social. Na verdade, trata-se de investimentos públicos que, após serem injetados na economia por meio de empréstimos aos empreendedores informais, retornam aos cofres públicos remunerados na relação de R\$ 50,00 por cliente ao ano (NERI, 2008). A auto-sustentabilidade alcançada reforça a tese de que o setor informal é aquecido por negócios sustentáveis, sem que a população brasileira sustente, através de impostos, essa política pública.

De fato, com relação à rentabilidade, ao final de 2007, do total de 170 unidades do Crediamigo, 96% apresentaram lucro, ou seja, 163 unidades eram sustentáveis, com resultado contábil positivo após o pagamento de todos os custos dessas unidades. No acumulado, entre 1997 a 2007, 766.586 pessoas foram atendidas, através da realização de 4.000.666 operações, o que representou o investimento de 3,5 bilhões no segmento. Pela capilaridade e experiência acumulada, fica comprovado o potencial de ampliar ainda mais o número de pessoas atendidas; sendo este um compromisso do Programa instituição ao projetar para 2011 a meta de 1 milhão de clientes ativos<sup>82</sup>.

A perspectiva social e de sustentabilidade são faces da mesma moeda, além da expressiva expansão de clientes ocorrida a partir de 2003, o Programa Crediamigo comprovou a eficácia de suas ações “contribuindo para a redução da pobreza, que é diferente de encará-lo como instrumento de combate à pobreza” (SILVA, 2007, p.176), pois mais relevante que demonstrar o poder de escala, é a probabilidade real de um cliente do Crediamigo superar a linha da pobreza de maneira sustentável. Pesquisa realizada com a base de dados do programa demonstra que a chance de sucesso chega a 50% na faixa de 49-50 meses para superação da

---

<sup>81</sup>Cf. Maria Emília Xavier Brito, em depoimento durante a Reunião da Cúpula do Milênio, 1997.

<sup>82</sup>Refere-se aos clientes que possuem operação “ em ser”, com atraso até 90 dias.

linha de pobreza da FGV, indicando, assim, retornos crescentes de renda em relação ao tempo de permanência no programa, e essa possibilidade aumenta consideravelmente a cada período de seis meses, caso o cliente permaneça vinculado ao programa (TEIXEIRA, 2008).

Com a experiência do Programa Crediamigo, o BNB quebrou alguns paradigmas até então tidos como verdades absolutas:

1) Um banco público não tem eficiência para atingir a escala em um processo de crédito de curtíssimo prazo (7 dias). O BNB comprovou que os defensores dessa assertiva estavam equivocados. A experiência do Crediamigo evidenciou o domínio sobre a tecnologia de microfinanças, realizando ao longo dos anos operações de modo sustentável, que o consolidou como maior experiência do setor na América do Sul, tendo atendido até dezembro de 2007, 766.586 clientes, graças a um processo de crédito desburocratizado<sup>83</sup> e eficiente, o prazo de atendimento chega a um dia no caso de clientes antigos.

2) Um banco convencional espera o cliente chegar a sua agência e decidir se vai emprestar o dinheiro, escolhe a quem financiar, a partir da análise da viabilidade econômico-financeira, do aporte de garantias reais para servir de lastro, e, exige contrapartida de recursos próprios. Com a metodologia implementada através do Crediamigo, o BNB comprovou que é possível fazer diferente, com atendimento diferenciado, onde o banco é quem se desloca até o cliente, com um processo de crédito onde prevê acompanhamento antes, durante e depois do crédito, para tanto criou a figura do assessor de crédito.

3) O público de baixa renda não costuma pagar empréstimos e os compromissos financeiros. A baixa inadimplência do Crediamigo, de 0,81% na posição dezembro de 2007 (vide Gráfico 6), demonstrou que esse público dá extremo valor ao seu crédito e ao fato de seu nome constar em lista restritiva. O acesso ao crédito é tão importante, que as pessoas de baixa renda fazem questão de honrar o compromisso assumido, tanto pela expectativa de desenvolver os negócios, como também pelo compromisso moral assumido perante o grupo solidário.

---

<sup>83</sup>Em 2001 o BNB foi agraciado com o Prêmio Hélio Beltrão – “Destaque Desburocratização” no 4º Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal, promovido pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Instituto Hélio Beltrão.

Nos bancos, sempre havia aquela questão de que a pobre não paga e através do Crediamigo demonstramos que se dá o contrário. Outra coisa é essa questão da avaliação de riscos. Vimos que caráter tem uma importância muito grande no retorno dos capitais, e nesse caso, essa é a garantia que você tem o caráter do grupo solidário, e nada mais. Se você vê que o empreendedor tem caráter e você empresta o valor dentro da sua capacidade de pagamento, pode ter certeza que você recebe o dinheiro. É garantia. Nesse ponto, o BNB provou, mudou o paradigma, de que o caráter é a melhor garantia que você pode ter para conceder o crédito<sup>84</sup>.

4) O público de baixa renda não pode pagar juros de mercado, razão pela qual precisa ser atendido com empréstimos subsidiados. A experiência do Programa Crediamigo demonstrou que essa premissa não se confirmou na prática. Na realidade, o público desse segmento possui condição de obter crédito a juros de mercado, desde que o produto seja desenhado de uma forma adequada às suas necessidades. Ademais, o alto índice de adimplência comprova que suas atividades são bem sucedidas e competitivas, possibilitando a obtenção de receitas para pagar as dívidas e gerar excedentes utilizados no aumento do nível de qualidade de vida das famílias.

O Banco do Nordeste incorporou um largo aprendizado com sua política de microcrédito, que é destaque entre as mais importantes experiências da indústria de microfinanças no mundo:

- i. Ao implantar uma política do combate a pobreza é importante um ambiente macroeconômico favorável como ocorreu no Brasil nesses últimos anos: estabilização da moeda e crescimento da economia.
- ii. O uso de uma metodologia específica com grupo solidário ajuda a corrigir as falhas de mercado.
- iii. Quando se implementa uma política pública para a população da base da pirâmide social, deve-se buscar o equilíbrio entre a sustentabilidade financeira e o viés social.
- iv. O mercado informal na região mais pobre do país é viável.
- v. A escolha do modelo em *dowscaling* favorece a estratégia de prioridade da empresa.
- vi. Não é sábio subestimar a complexidade de programas de microcrédito, as melhorias e novos avanços devem ser incorporados via projeto-piloto.

---

<sup>84</sup>Entrevista concedida por um Gerente de Microfinanças, em 27/06/2008.

- vii. Incorporar o planejamento no dia-a-dia dos técnicos e assessores de crédito favorece o atingimento dos resultados, associado a uma política de reconhecimento e premiação.
- viii. O domínio sobre a tecnologia de microcrédito tornou o BNB exportador dessa experiência para outras regiões do país, a exemplo da expansão que irá ocorrer para a cidade do Rio de Janeiro, prevista para 2009.

O Programa Crediamigo demonstrou ser uma política de crédito transformadora que procura trazer soluções a partir da potencialidade do cliente e o desenvolvimento dos negócios por meio do acesso ao crédito. É, também, inovadora e descentralizadora. Inovadora pelo fato de ser uma iniciativa de um banco oficial promover acesso ao crédito a empreendedores<sup>85</sup> informais. A experiência de dez anos do Crediamigo contribuiu para quebrar resistências que havia sobre a atuação de bancos estatais no setor<sup>86</sup>. Descentralizadora à medida que os recursos da instituição pública de desenvolvimento ficaram disponíveis não apenas aos clientes formalizados, com capacidade de comprovar aporte de ativos (garantias reais) através de documentação específica, mas também para aqueles que ficam à margem do sistema financeiro tradicional por não possuírem ativos, e até mesmo para aqueles que detêm a posse, mas não podem comprovar o domínio sobre esses bens.

A despeito de todos os avanços realizados, é necessário e oportuno o Programa Crediamigo voltar-se, ainda mais, na direção daqueles que se encontram mais próximos da linha de pobreza, apoiando com a oferta de crédito as atividades consideradas de subsistência (ver Figura 8), a exemplo do que já vem desenvolvendo desde 2006 com o produto Crediamigo Comunidade, sem, contudo abrir mão da sustentabilidade e metodologia inerente à política pública. É importante aproveitar o momento político favorável e a atual ênfase dada às políticas sociais, as palavras de Celso Furtado são oportunas e reforçam essa ênfase: “ainda que os obstáculos sejam múltiplos e crescentes, o que importa é privilegiar, como vem sendo feito, os objetivos sociais, e liberar o Estado da obsessão economicista que marcou os governos anteriores<sup>87</sup>”.

---

<sup>85</sup>Vide nota de referência nº 7.

<sup>86</sup>Os modelos de microcrédito implementados por bancos estatais, já foram muito criticados, pois havia dúvida quanto à capacidade desses bancos cobrirem os próprios custos, sem a necessidade de novos aportes de recursos por parte do Estado, segundo Castelo, Stearns e Christen (1991).

<sup>87</sup>Trecho do discurso de Celso Furtado na cerimônia de recriação da SUDENE, ocorrida em 28/07/200. In: Alencar Junior et al. *Celso Furtado e o Desenvolvimento Regional*. Fortaleza: BNB (2005, p.30).

Porquanto, o esforço que foi feito no passado, no momento da implantação, poderá ser feito agora no sentido de incluir o maior número possível de pessoas mais próxima da linha da pobreza. O Programa Crediamigo é muito eficiente com aquela faixa que já está no mercado, mas existe também uma população não economicamente ativa, um segmento que poderia ser pinçado pelo Crediamigo, inclusive mulheres. Nessa direção o grande salto seria ousar mais com o produto *Crediamigo Comunidade*, favorecendo aqueles que estão abrindo seus negócios e desejam se inserir na economia, mesmo que seja a informal, criando inclusive oportunidade de empoderar um maior número de mulheres.

Por fim, pesquisas futuras poderão investigar o impacto do Programa Crediamigo do ponto de vista do cliente, focalizando o indivíduo, o domicílio ou estabelecimento comercial, utilizando indicadores de impacto da esfera social como ferramenta para descobrir como o acesso ao crédito pode afetar o modo de vida e o consumo, permitindo uma melhor compreensão e percepção das prioridades dos clientes, viabilizando, pela leitura dos resultados, a inovação de produtos e serviços. É relevante, ainda, ressaltar a importância de proceder avanços em trabalhos que permitam avaliar através de indicadores sócio-político, o impacto das microfinanças no empoderamento das mulheres, considerando que estas são maioria (64%) entre os beneficiários da política pública do microcrédito do Banco do Nordeste.

## REFERENCIAL TEÓRICO

ACCION, Internacional. **Histórico da rede Accion**. Disponível em: <[www.accion.org](http://www.accion.org)>. Acesso em: 01 de jun. 2007.

ALENCAR, Junior; SYDRÃO, José (Org.). **Celso Furtado e o desenvolvimento regional**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2005.

ALMEIDA, Paulo Roberto. **O Brasil e as crises financeiras internacionais, 1929-2001**. Revista Cena Internacional. ISSN: 1518-1200. Ano 3 – no. 2. Dezembro, 2001.

ANDRADE Neto, Rubens. **Sociedades de crédito ao microempreendedor**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pre/microFinancas/arquivos>>. Acesso em: 03 de jun. 2006.

BANCO MUNDIAL. **Relatório de Desenvolvimento Mundial, 1990**. Disponível em: <<http://www.worldbankgroup.org>>. Acesso em: 03 de ago. 2006.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Relatório Anual do Crediamigo – 2007**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2008.

\_\_\_\_\_. **Estrutura organizacional do Banco do Nordeste**. Disponível em: <[HTTP://www.bnb.gov.br](http://www.bnb.gov.br)>. Acesso em: 23 de jun. 2008.

\_\_\_\_\_. **Crediamigo: Manual básico de operações de crédito**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2006.

\_\_\_\_\_. **Jornal Notícias**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1998.

\_\_\_\_\_. **Jornal Notícias**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1996.

\_\_\_\_\_. **Projetos de Desenvolvimento de microcrédito no Nordeste**. Fortaleza: BNB, 1999.

BARCELAR, Tânia Araujo. “**A questão regional**” e a “**questão nordestina**”. In TAVARES, Maria da Conceição. **Celso Furtado e o Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1996.



BARONE, Francisco M. et al. **Introdução ao microcrédito**. Brasília: Conselho da Comunidade Solidária, 2002.

BARROS, Ricardo Paes et al. **A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil**. Texto para discussão no. 800. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

BERGER, A; UNDELL, G. **The economics of small business finance: the roles of private equity and debt markets in the financial growth cycle**. Journal of Banking and Finance, 1998, v.22

BRAGA, Maria Goretti S.; LEANDRO, Charles Diniz; LYRA Stélio Gama. **Microcrédito como ação complementar ao programa Bolsa Família: a experiência do Crediamigo do BNB**. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará e Banco do Nordeste do Brasil, 2008.

BRESSER, Pereira Luis Carlos. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. MARE. Brasília, 1997. 1º cad.

BRUETT, Tillman et al. **Técnicas de gestão microfinanceira: Programa de Desenvolvimento Institucional**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

BRUSKY, Bonnie e FORTUNA, João Paulo. **Entendendo a demanda para as microfinanças no Brasil: um estudo qualitativo em duas cidades**. Programa de Desenvolvimento Institucional – BNDES. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

BRUM, Argemiro J. **Desenvolvimento econômico brasileiro**. 20. ed. Rio Grande do Sul: Editora Injuí, 2005.

CACCIAMALI, Maria Cristina. **A informalidade na América latina contemporânea: Argentina, Brasil e México**. In III Congresso Latino-americano de Sociologia Del Trabajo, 2000. Buenos Aires: 2000.

CARDOSO, Gil Célio de Castro. **O Estado Desenvolvimentista e o Nordeste: o BNB na Busca de Um Novo Modelo de Desenvolvimento Regional**. 2006. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Brasil em ação: investimentos para o desenvolvimento**. Brasília: Presidência da República, 1995.

CARDOSO, Ruth et al. **Comunidade solidária: fortalecendo a sociedade, promovendo o desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Comunitas, 2002.

\_\_\_\_\_. **Um novo referencial para a ação social do estado e da sociedade**. Brasília: Comunidade Solidária, 2000.

CARVALHO, Carlos Eduardo e ABROMOVAY, Ricardo. **O difícil e custoso acesso ao sistema financeiro**. São Paulo: SEBRAE, 2004. Disponível em: <[http://www.mte.gov.br/pnmpo/sistema\\_financieiro\\_e\\_as\\_mpe.pdf](http://www.mte.gov.br/pnmpo/sistema_financieiro_e_as_mpe.pdf)> Acesso em: 24 de set. 2007.

CASTELO, C.; STEARNS, K.; CHRISTEN; R. **Exposing interest rates: their true significance for microentrepreneurs and credit programs**. Julho, 1991 (Discussion Paper Series 6).

**CENTER FOR INTERNACIONAL DEVELOPMENT AT HARVARD UNIVERSITY**. Disponível em < <http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/washington.html> >. Acesso em: 08 de jun. 2008.

CICONELLO, Alexandre. **Um novo marco legal para as ONGs no Brasil – fortalecendo a cidadania e a participação democrática**. São Paulo: Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais, 2007.

CONSELHO DA COMUNIDADE SOLIDÁRIA. **A Expansão do microcrédito no Brasil**. Brasília: Comunidade Solidária, 2001

CHRISTEN, Robert Peck. **Comercialization and mission drift – the transformation of microfinance in Latin America**. Estados Unidos da América: Consultative Group to Assist the Poorest (CGAP), 2000.

CRUZ, Sebastião Carlos Velasco. **Reestruturação econômica mundial e reformas liberalizantes os países em desenvolvimento**. Cadernos do IFCH, n. 30. Campinas: IFCH/UNICAMP, 2004.

\_\_\_\_\_. **As idéias do poder. Dependência, globalização, crise e o discurso de FHC**. Cadernos do IFCH, n. 77. Campinas: IFCH/UNICAMP, 1998.

DEBACO, Sandra Andréa. **Integração regional e oligopolização**. 1996. 120 p. Monografia (Bacharelado em Economia). Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Universidade Federal do Ceará.

FURTADO, Celso. **A operação Nordeste**. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1959.

\_\_\_\_\_. **Uma política para o desenvolvimento do Nordeste**. Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). Departamento de Imprensa Nacional: Rio de Janeiro, 1959. In Revista Econômica do Nordeste (REN). Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, vol. 28, nº 4, outubro-dezembro de 1997.

\_\_\_\_\_. **A fantasia desfeita**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1989.

GONDIM, Linda M. P.; LIMA, Jacob Carlos. **A pesquisa como artesanato intelectual: considerações sobre o método do bom senso**. João Pessoa: Manufatura, 2002.

GONZÁLEZ-VEGA, Cláudio. **Visão geral das microfinanças**. In: Anais do Seminário Internacional BNDES de Microfinanças. Rio de Janeiro: BNDES, 2001.

HILGEMBERG, Cleise Maria de Almeida Tupich. **Efeitos da abertura comercial e das mudanças estruturais sobre o emprego na economia brasileira: uma análise para a década de 1990**. 2003. Tese (Dourado em Economia Aplicada). Escola Superior de Agricultura Luiz Queiroz.

HOLANDA, Antônio Nilson Craveiro. **Elaboração e avaliação de projetos**. APEC/BNB, 1969. p. 2006.

HUMANO, Relatório Desenvolvimento. **Organização das Nações Unidas - ONU: 1997**. Disponível em <<http://www.pnuld.org.br>> Acesso em: 22 de out. 2007.

IBAM - INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL E FUNDAÇÃO FORD. **Perspectivas de expansão das microfinanças no Brasil: marco legal, capitalização e tecnologia (Relatório Final)**. Rio de Janeiro: Fundação FORD/IBAM, 2001.

IBGE. **Censo Demográfico 2000**. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home>>. Acesso em: 06 de jun. 2008.

\_\_\_\_\_. **Economia Informal Urbana – ECINF, 1997**. Departamento de Emprego e Rendimento. Rio e Janeiro: IBGE, 1999.

\_\_\_\_\_. **Economia Informal Urbana – ECINF, 2003**. Departamento de Emprego e Rendimento. Rio e Janeiro: IBGE, 2005.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio - PNAD, 1997**. Rio e Janeiro: IBGE, 1997.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, PNAD, 1999**. Rio e Janeiro: IBGE, 1999.

INÁCIO JUNIOR, Edmundo; GIMENEZ, Fernando A. Prado. Potencial Empreendedor: Um Instrumento para Mensuração. **Revista de Negócio**, Blumenau, v. 9, n. 2, p. 107-116, abril/junho 2004.

LEMOS, José Jesus S. **Mapa da exclusão social do Brasil**: radiografia de um país assimetricamente pobre. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2005.

LHACER, Priscilla Maria Villa. **Acesso ao crédito pela população de baixa renda**: a experiência do microcrédito e o mecanismo de aval solidário. 2003. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade de São Paulo.

MARTINS, Paulo Haus; WINOGRA, Andrei; SALLES, Renata C. **Regulamentação das microfinanças. Programa de Desenvolvimento Institucional**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

MARULANDA, Beatriz; OTERO, Maria. **Perfil de la microfinanzas em latinoamérica em 10 años: vision y características**. Boston: ACCION Internacional, 2005.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. (Informações sobre a “qualificação” como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público -OSCIP -, e outras leis correlatas). Disponível em <<http://www.mj.gov.br>>. Acesso em: 06 de mai. 2008.

MINISTÉRIO DO TRABALHO EMPREGO E RENDA. (Informações sobre o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado –PNMPO- e outras informações correlatas). Disponível em Disponível em <<http://www.mte.gov.br>>. Acesso em: 06.05.2008.

MUGICA, Yerina; LONDON, Ted. **A Developmente Bank’s Success With Microfinance**: Banco do Nordeste’s Crediamigo. UNC Kenan-Flagler Business School: 2003.

NASCIMENTO, E.P.; PUTTINI, M.S. **Violência e juventude**: um encontro evitável. Cadernos da Oficina Social: A Questão Social e as Saídas para a Pobreza. Rio de Janeiro: Oficina Social, 2002.

NERI, Marcelo Caetano (Org.). **Microcrédito: o mistério nordestino e o grameen brasileiro – perfil e performance dos clientes do crediamigo**. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

\_\_\_\_\_. **Análise dos negócios nãnicos a partir da pesquisa economia informal urbana – ECINF**. Brasília: SEBRAE, 2005

NICHTER, Simeon; GOLDMARK, Lara; FIORI, Anita. **Entendendo as microfinanças no contexto brasileiro**. Programa de Desenvolvimento Institucional. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **15ª. Conferência de estatísticas do trabalho**. Genebra: jan., 1993.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Relatório de Desenvolvimento Humano - 1997**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br>>. Acesso em: 22 de out. 2007.

PARENTE, Silvana. **O mercado financeiro e a população de baixa renda**. Comissão econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Escritório no Brasil, 2003.

PEREIRA, Potyara P. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez, 2002.

PRADO, Maria Claro R.M. **A real história do real: uma radiografia da moeda que mudou o Brasil**. Rio de Janeiro: Record, 2005.

PRAHALAD, Coimbatore K. **A riqueza na base da pirâmide**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

RAMOS, Lauro; FERREIRA, Valéria. **Padrões Espacial e Setorial da Evolução da Informalidade no Brasil – 1991-2003**. Rio de Janeiro: IPEA, 2005.

ROCHA, Sônia. **Pobreza e desigualdade no Brasil: O esgotamento dos efeitos distributivos do Plano Real**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

\_\_\_\_\_. **Pobreza no Nordeste: a evolução nos últimos trinta anos 1970-1999**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2003.

\_\_\_\_\_. **Pobreza no Brasil: o que mudou nos últimos 30 anos.** Rio de Janeiro: INAE, 2004.

ROSA, Antonio Lisboa Teles; CASTELAR, Ivan. **Demanda por microcrédito em Fortaleza: uma aplicação do método de avaliação contingente.** Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, v. 30, p. 780-797, 1999. Edição Especial

\_\_\_\_\_. **Relatório de pesquisa “demanda por microcrédito em Fortaleza-CE”.** Fortaleza: Banco do Nordeste/ETENE, 1997.

ROSALES, Ramón. **Manual de princípios y prácticas para La regulación y supervisión Del microcrédito y de las entidades financieras que otorgan microcrédito.** Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, 2002.

SALES, Maria Inês Simões. **A Inserção do mercado de trabalho via informalidade: Uma avaliação do programa geração de trabalho e renda em Fortaleza.** 2006. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas). Universidade Federal do Ceará.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento com liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA FILHO, Edécio Guerino. **A interpretação para o atraso relativo do Nordeste a partir da teoria do desenvolvimento econômico periférico da Cepal.** Universidade Federal de Pernambuco. Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 28 n. 4, p. 433-450, out/dez. 1997.

SILVA, Lúcia de Fátima Barbosa. **Estratégias de determinação dos fatores de decisão dos tomadores de microcrédito.** 2007. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia). Universidade Federal do Ceará.

SOARES, Mardem Marques; SOBRINHO, Abelardo Duarte de Melo. **Microfinanças: o papel do Banco Central do Brasil e a importância do cooperativismo de crédito.** Brasília: BACEN, 2007.

SOARES, Ricardo, P. **Evolução do crédito de 1994 a 1999: uma explicação.** Pesquisa e Planejamento Econômico, Brasília: IPEA, n. 25, jun/dez., 2002.

SOUZA, Jane Mary Gondim. **Evalución Del microcrédito em el espacio urbano de Fortaleza mediante uma pesquisa de Campo.** 2003. Tese (Doutorado em Planificação Territorial e Desenvolvimento Regional da Universidade de Barcelona). Universidad de Barcelona.

SOUZA, Jessé. **A gramática social da desigualdade brasileira**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 19, n. 54, fev., 2004.

TAVARES, Maria da Conceição et al. **Celso Furtado e o Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

TEIXEIRA, Marcelo Azevedo. **Microcrédito – condicionantes para saída da condição de pobreza – estudo aplicado ao Programa Crediamigo do BNB**. 2008. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia). Universidade Federal do Ceará.

YUNUS, M., JOLIS, A. **O Banqueiro dos pobres**. São Paulo: Editora Ática, 2000.

## ANEXOS

### ANEXO A

#### ROTEIRO DE ENTREVISTA ABERTA PARA AOS GESTORES, GERENTES E TÉCNICOS DO BANCO DO NORDESTE.

##### **BLOCO 1: DADOS GERAIS**

1. Local da entrevista
2. Data da entrevista
3. Início: \_\_\_\_ horas \_\_\_\_ minutos
4. Término: \_\_\_\_ horas \_\_\_\_ minutos

##### **BLOCO 2: IDENTIFICAÇÃO**

5. Número da entrevista:
6. Nome do entrevistado:
7. Tempo que trabalhou (ou trabalha) no Programa Crediamigo:
8. Grau de instrução:

##### **BLOCO 3: PERGUNTAS ABERTAS**

9. O que motiva e mantém o “grupo solidário”?
10. Em que aspecto o Banco do Nordeste promove desenvolvimento na região, com a ação feita através do Programa Crediamigo?
11. Quais os paradigmas o Programa Crediamigo quebrou?
12. Na sua visão, quais as colunas (pilares) de sustentação do Programa Crediamigo?
13. Qual a importância das parcerias na operacionalização do Programa Crediamigo?



**ANEXO B****ROTEIRO DE ENTREVISTA ABERTA PARA OS CLIENTES DO PROGRAMA CREDIAMIGO****BLOCO 1: DADOS GERAIS**

1. Local da entrevista
2. Data da entrevista
3. Início: \_\_\_\_ horas \_\_\_\_ minutos
4. Término: \_\_\_\_ horas \_\_\_\_ minutos

**BLOCO 2: IDENTIFICAÇÃO**

5. Número da entrevista:
6. Nome do entrevistado:
7. Tempo que trabalhou (ou trabalha) no Programa Crediamigo:
8. Grau de instrução:

**BLOCO 3: PERGUNTAS ABERTAS**

9. Anexar a história de vida do cliente (de onde veio, se era do interior, com conheceu o crediamigo, se casado, se separado.... enfim uma historia de vida... se tiveram alegrias e quais.....tristezas.. colocar tudo... obteve sucesso?....)
10. Perguntar qual a religião? \_\_\_\_\_
11. Qual o ramo de negócio? \_\_\_\_\_
12. O que mudou em sua vida após o crédito? (a idéia com essa pergunta é conhecer o que ela(e) faz hoje que antes não podia fazer. Houve evolução nos seus negócios? no consumo? Padrão de vida da família? Tem algum lazer?
13. Aumentou o seu poder de compra? (explicar)
14. O que falta de produtos (do Programa Crediamigo) para melhor desenvolver sua atividade produtiva (negócio)?
15. Dê a sua impressão sobre o grupo solidário.
16. O que motiva e mantém um grupo solidário?
17. Em termos de finanças e controle de estoque, caixa, o que você aprendeu através do Programa Crediamigo?

18. O que você associa à imagem do Crediamigo (assinalar pela ordem de preferência):

- Confiança (credibilidade)
- Atendimento pelo assessor de crédito
- Crédito Rápido
- Melhoria na Qualidade de Vida
- Orientação Empresarial

19. E o assessor de crédito? (extrair a impressão do cliente sobre o assessor de crédito)

**ANEXO C****ROTEIRO DE ENTREVISTA ABERTA PARA OS COORDENADORES DO PROGRAMA CREDIAMIGO****BLOCO 1: DADOS GERAIS**

1. Local da entrevista
2. Data da entrevista
3. Início: \_\_\_\_ horas \_\_\_\_ minutos
4. Término: \_\_\_\_ horas \_\_\_\_ minutos

**BLOCO 2: IDENTIFICAÇÃO**

5. Número da entrevista:
6. Nome do entrevistado:
7. Tempo que trabalhou (ou trabalha) no Programa Crediamigo:
8. Grau de instrução:

**BLOCO 3: PERGUNTAS ABERTAS**

9. O que você atribui o sucesso e a sustentação das atividades financiadas pelo Programa Crediamigo?
10. O que você atribui o fato de ter mais clientes mulheres?
11. Como os clientes percebem o grupo solidário? O que está por traz dos laços de solidariedade?
12. Em que aspecto o Banco do Nordeste gera desenvolvimento na região, com a ação feita através do Programa Crediamigo?
13. Quais os paradigmas o Programa Crediamigo quebrou?
14. Na sua visão, quais as colunas de sustentação do Programa Crediamigo?
15. Qual a importância das parcerias que você associa à imagem do Crediamigo (Assinale pela ordem de importância):
  - Confiança (credibilidade)
  - Atendimento pelo assessor de crédito
  - Crédito rápido
  - Mudança de vida do cliente

## ANEXO D

Nome:		Sexo: M F
Tempo de Atividade em Anos:	Idade:	
Escolaridade:	Quantidade de Operações no Crediamigo:	

Por favor, escolha entre cada duas opções a que melhor representa a maneira que você se sente ou percebe seu negócio. (Marque com um "X" na opção escolhida).

1	a) Ter objetivos claros é importante para o negócio.	
	b) Eu só preciso saber a direção para onde estou indo.	
2	a) Eu gosto de me ver como uma pessoa habilidosa.	
	b) Eu gosto de me ver como uma pessoa criativa.	
3	a) Eu não teria iniciado este negócio se eu não estivesse seguro de que ele iria dar certo.	
	b) Eu nunca estou seguro se este negócio vai dar certo ou não.	
4	a) Eu quero que este negócio cresça e torne-se o principal do ramo.	
	b) O real propósito deste negócio é sustentar minha família.	
5	a) A coisa mais importante que eu faço por este negócio é planejar	
	b) Eu sou mais importante na operação do dia a dia deste negócio.	
6	a) Eu gosto de abordar as situações numa perspectiva otimista.	
	b) Eu gosto de abordar situações numa perspectiva analítica.	
7	a) Meu primeiro objetivo aqui é sobreviver.	
	b) Eu não descansarei enquanto não for o melhor	
8	a) Um plano deve ser escrito para ser efetivo.	
	b) Um plano não escrito é suficiente para o desenvolvimento negócio.	
9	a) Eu, provavelmente, gasto muito tempo com este negócio.	
	b) Eu divido meu tempo entre este o negócio, a família e os amigos.	
10	a) Eu tendo a deixar meu coração governar minha cabeça.	
	b) Eu tendo a deixar minha cabeça governar meu coração.	
11	a) Minhas prioridades incluem muitas coisas além deste negócio.	
	b) Uma das coisas mais importantes da minha vida é este negócio.	
12	a) Eu sou aquele que tem que pensar e planejar.	
	b) Eu sou aquele que tem que ter as coisas feitas.	
13	a) Pessoas que trabalham para mim, trabalham duro.	
	b) Pessoas que trabalham para mim, gostam de mim.	
14	a) Eu espero pelo dia em que gerenciar este negócio seja simples.	
	b) Se gerenciar um negócio for tão simples, eu iniciarei outro negócio.	
15	a) Eu me vejo como uma pessoa prática.	
	b) Eu me vejo como uma pessoa criativa.	
16	a) O desafio de alcançar o sucesso é mais importante que o dinheiro.	
	b) O dinheiro que vem com o sucesso é a coisa mais importante.	
17	a) Eu sempre procuro por novas maneiras de fazer as coisas.	
	b) Eu procuro estabelecer procedimentos padrões para que as coisas sejam feitas de forma certa.	
18	a) Eu penso que é importante ser otimista.	
	b) Eu penso que é importante ser lógico.	

19	a) Eu penso que os procedimentos operacionais padrões são cruciais.	
	b) Eu aprecio o desafio de inventar mais do que qualquer coisa.	
20	a) Eu passo tanto tempo planejando quanto gerenciando este negócio.	
	b) Eu passo a maior parte do meu tempo gerenciando este negócio.	
21	a) Eu tenho percebido que gerenciar este negócio cai na rotina.	
	b) Nada sobre gerenciar este negócio é sempre rotina.	
22	a) Eu prefiro pessoas que são realistas.	
	b) Eu prefiro pessoas que são imaginativas.	
23	a) A diferença entre os concorrentes é a atitude do proprietário.	
	b) Nós temos alguma coisa que fazemos melhor do que os concorrentes.	
24	a) Meus objetivos pessoais giram em torno deste negócio.	
	b) Minha vida real é fora deste negócio, com minha família e amigos.	
25	a) Eu adoro a idéia de tentar ser mais esperto que os concorrentes.	
	b) Se você mudar muito, você pode confundir os clientes.	
26	a) A melhor abordagem é evitar o risco tanto quanto possível.	
	b) Se você quer exceder a concorrência, você tem que assumir alguns riscos.	
27	a) Eu odeio a idéia de pegar dinheiro emprestado.	
	b) Empréstimo é somente outra decisão de negócios.	
28	a) Qualidade e serviço não são suficientes. Você tem que ter uma boa imagem perante o cliente.	
	b) Um preço justo e boa qualidade é tudo o que qualquer cliente realmente deseja.	
29	a) As pessoas pensam em mim como um trabalhador esforçado.	
	b) As pessoas pensam em mim como alguém fácil de se relacionar.	
30	a) Os únicos negócios que faço são aqueles relativamente seguros.	
	b) Se eu quero que este negócio cresça, tenho que assumir alguns riscos.	
31	a) A coisa que eu mais sinto falta em trabalhar para alguém é a segurança.	
	b) Eu realmente não sinto falta de trabalhar para alguém.	
32	a) Eu me preocupo com os direitos das pessoas que trabalham para mim.	
	b) Eu me preocupo com os sentimentos das pessoas que trabalham para mim.	
33	a) É mais importante ver possibilidades nas situações.	
	b) É mais importante ver as coisas do jeito que elas são	